07.096

Message

concernant l'Accord avec le Gouvernement de la République française relatif à la coopération transfrontalière en matière judiciaire, policière et douanière

du 7 décembre 2007

Messieurs les Présidents,
Mesdames et 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 9 octobre 2007 entre la Confédération suisse et la République française relatif à la coopération transfrontalière en matière judiciaire, policière et douanière.

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

7 décembre 2007

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Micheline Calmy-Rey
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

Les menaces qui pèsent sur la Suisse ne dépendent pas uniquement de facteurs intérieurs, mais sont de plus en plus étroitement liées au contexte international. C'est pourquoi la lutte contre la criminalité transnationale ne sera efficace que si elle est menée aussi au niveau international. Pour combattre ces menaces, la Suisse est donc tenue de coopérer avec ses partenaires étrangers.

Outre la coopération internationale mise en place dans le cadre d'Interpol et les liens tissés avec l'Union européenne dans les domaines de Schengen et d'Europol, la coopération bilatérale est un pilier de la coopération policière internationale de la Suisse. Des accords de coopération bilatéraux existent d'ores et déjà avec les autres Etats voisins ainsi qu'avec la Hongrie, la Lettonie, la République tchèque et la Slovaquie. D'autres traités ont été signés avec la Roumanie, la Macédoine, l'Albanie et la Bosnie-Herzégovine.

Le présent accord peut être considéré comme une version renforcée de celui actuellement en vigueur, conclu à Berne le 11 mai 1998. Il a été l'objet de négociations s'étant déroulées entre le 17 mars 2005 et le 30 mars 2007. C'est à cette date qu'il a été paraphé à Paris. L'accord a été approuvé le 27 juin 2007 par le Conseil fédéral et signé par Monsieur Christoph Blocher, chef du Département fédéral de justice et police, le 9 octobre 2007 à Paris.

Au même titre que les autres accords déjà conclus par la Suisse, l'accord révisé avec la France règle la collaboration transfrontalière entre les autorités de police compétentes en vertu de leur droit national, dans les domaines de l'échange d'informations, de la coordination des engagements opérationnels, de la création de groupes de travail communs, ainsi que de la formation et du perfectionnement, et ce dans le strict respect de la protection des données. Parmi les éléments nouveaux obtenus par la renégociation de l'accord existant on relèvera notamment les possibilités de coopération accrue en cas d'événements de grande envergure, de catastrophes ou d'accidents graves, la possibilité d'envoi d'unités de maintien de l'ordre, la formulation d'une règle relative à l'exercice de compétences de puissance publique, une réglementation plus précise relative à l'observation et la poursuite transfrontalières, la possibilité d'échanger des données en relation avec la poursuite d'infractions en matière de circulation routière. Le nouvel accord contient des normes de protection des données correspondant à celles de la Convention d'Application de Schengen; il renforce le rôle national du Centre de coopération policière et douanière de Genève, permet l'utilisation de moyens aériens pour la mise en œuvre de la coopération transfrontalière. Le contenu de cet accord ne va cependant pas au-delà de l'accord germano-suisse dont la teneur est similaire.

L'accord révisé ne porte pas atteinte au partage des compétences entre les autorités de justice et de police. La répartition des compétences entre la Confédération et les cantons, de même que celle entre ces derniers ne sont pas non plus affectées. Il peut en outre être mis en œuvre avec les moyens existants. La présentation formelle de l'accord a été adaptée aux fins d'en améliorer la lisibilité, et les commentaires sont consacrés aux nouveautés apportées par l'accord révisé.

Table des matières

Condensé	206
1 Partie générale	208
1.1 Contexte	208
1.2 Déroulement des négociations	209
2 Partie spéciale	210
2.1 Préambule et systématique	210
2.2 Commentaires des dispositions nouvelles	210
2.2.1 Définitions et objectifs de la coopération	210
2.2.2 Dispositions générales de coopération judiciaire, policière et douanière	212
2.2.3 Modalités particulières de coopération	213
2.2.4 Centres de coopération policière et douanière (CCPD)	215
2.2.5 Coopération directe en zone frontalière	215
2.2.6 Protection des données	216
2.2.7 Droit applicable lors d'opérations officielles de l'une des Parties sur le territoire de l'autre Partie	217
2.2.8 Infractions aux prescriptions sur la circulation routière	218
2.2.9 Modalités d'application et dispositions finales	220
3 Conséquences financières et répercussions sur les effectifs aux niveaux fédéral et cantonal	222
4 Programme de la législation	222
5 Relation avec le droit européen et compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	222
6 Constitutionnalité et conformité aux lois	223
6.1 Compétences de la Confédération	223
6.2 Référendum facultatif	223
Arrêté fédéral portant approbation de l'Accord avec le Gouvernement de la République française concernant la coopération transfrontalière en matière judiciaire, policière et douanière (<i>Projet</i>)	225
Accord entre le Conseil fédéral suisse et le gouvernement de la République française relatif à la coopération transfrontalière en matière judiciaire, policière et douanière	227

Message

1 **Partie générale**

1.1 **Contexte**

Les menaces qui pèsent sur la Suisse ne s'expliquent pas seulement par des facteurs propres à la Suisse. Elles sont aussi étroitement liées au contexte international. De nombreuses formes de criminalité, comme le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, la cybercriminalité ou le trafic de stupéfiants revêtent le plus souvent un caractère transfrontières. Les acteurs de ces formes de criminalité cherchent en premier lieu à agir par-delà les frontières. En général, l'appât du gain au sein des organisations criminelles implique aussi des contacts transfrontières. De son côté, la Suisse ne peut que tirer avantage d'une coopération étroite avec les autorités de police étrangères si elle entend enrayer la criminalité transfrontières et lutter efficacement contre ce phénomène. Par ailleurs, les autorités étrangères accordent une réelle importance à toute forme de coopération avec la Suisse.

La coopération policière internationale repose actuellement sur trois piliers. Le premier est la coopération multilatérale à l'échelle du globe, à travers Interpol, qui regroupe aujourd'hui 186 membres. Cette coopération porte en premier lieu sur l'échange d'informations policières et sur les avis de recherche internationaux. Interpol gère toutefois aussi ses propres banques de données et fournit à ses membres un soutien opérationnel, pour ce qui est notamment des techniques forensiques.

Le deuxième pilier est la coopération régionale à l'échelon européen. L'accord conclu le 26 octobre 2004 entre la Confédération suisse, l'Union européenne et la Communauté européenne sur l'association de la Confédération suisse à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen¹ (accord d'association à Schengen) renforcera, dans le domaine policier notamment, la coopération en matière de recherches transfrontières au niveau européen. L'accord conclu le 24 septembre 2004 entre la Confédération suisse et l'Office européen de police², entré en vigueur le premier mars 2006, permet en outre de renforcer la lutte contre les organisations criminelles grâce à l'échange d'informations et d'analyses relevant du domaine opérationnel.

Enfin, le troisième pilier concerne la coopération policière bilatérale. Outre l'établissement de contacts directs avec un pays précis, cette forme de coopération permet d'adapter en l'espèce les accords aux besoins et aux possibilités de coopération.

¹ FF 2004 5593

² RS 0.360.268.2

Des accords bilatéraux de coopération ont été conclus avec tous les Etats voisins (Allemagne³, Autriche/Principauté de Liechtenstein⁴, France⁵ et Italie⁶) ainsi qu'avec la Hongrie⁷, la Slovénie⁸, la Lettonie⁹ et la République tchèque¹⁰. D'autres accords ont été signés avec la Macédoine¹¹, l'Albanie¹², la Roumanie¹³ et la Bosnie-Herzégovine.

La révision de l'accord avec la France se fonde sur les expériences acquises ces dernières années notamment à l'occasion de la tenue du sommet d'Evian en juin 2003. Elle a pour but de s'approcher autant que possible de l'accord conclu entre la Suisse et l'Allemagne; aucune des dispositions de l'accord révisé ne va au-delà de ce qui est déjà éprouvé dans la coopération policière helvético-allemande et reste en deçà sur certains points, la France ne pouvant, pour des motifs propres à son ordre juridique, accepter des dispositions de coopération en matière d'observation aux fins d'empêcher des infractions, d'investigations secrètes et de livraisons surveillées. Enfin, cette révision est entièrement compatible avec l'acquis de Schengen.

L'objectif matériel poursuivi par cette révision est de contribuer au renforcement de la sécurité intérieure des deux Parties.

1.2 Déroulement des négociations

Une première rencontre d'experts a eu lieu à Paris les 17 et 18 mars 2005, suivie d'une deuxième rencontre à Berne les 20 et 21 octobre 2005 pour discuter du contenu de l'avant-projet suisse.

Après avoir été encore affiné lors d'une réunion d'experts du 1^{er} mars 2007, l'accord révisé a pu être paraphé à Paris le 30 mars 2007.

La Conférence des Directrices et Directeurs cantonaux des Départements de Justice et police a été préalablement informée le 29 mars 2007 de la teneur de l'accord révisé et a reçu le 7 mai 2007 le relevé officiel de conclusions confirmant de manière formelle la nature des informations échangées le 30 mars 2007 à l'occasion de la rencontre consacrée au paraphe.

L'accord a été approuvé le 27 juin 2007 par le Conseil fédéral et signé par le Conseiller fédéral Christoph Blocher, chef du Département fédéral de justice et police, et le Ministre français de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales, Madame Michèle Alliot-Marie, le 9 octobre 2007, à Paris.

3 RS **0.360.136.1**
4 RS **0.360.163.1**
5 RS **0.360.349.1**
6 RS **0.360.454.1**
7 RS **0.361.418.1**
8 RS **0.361.691.1**
9 RS **0.361.487.1**
10 RS **0.360.743.1**
11 FF **2006** 2157
12 FF **2006** 2145
13 FF **2006** 2185

2 Partie spéciale

2.1 Préambule et systématique

L'accord révisé bénéficie par rapport à celui de 1998 d'une refonte de sa présentation.

Dans le préambule, les parties confirment leur intérêt au renforcement de la coopération, et ont ajouté une nouvelle référence à la convention d'application de l'Accord de Schengen signée le 19 juin 1990. Une autre nouvelle référence est faite au Protocole additionnel du 28 janvier 2002 y relatif à l'implantation des Centres de coopération policière et douanière (CCPD) ainsi qu'à l'échange ou la mise à disposition d'agents de liaison régionaux dans la zone frontière¹⁴.

Quant aux titres, ils sont au nombre de neuf afin de faciliter la présentation des différentes dispositions; la lisibilité a également été améliorée par le biais de deux annexes complétant les art. 12 et 13.

2.2 Commentaires des dispositions nouvelles

Les commentaires se concentrent sur les dispositions matériellement nouvelles. Comme la systématique est différente de celle de l'accord de 1998, ils sont structurés par thèmes, en suivant l'ordre des titres. La plupart des articles sont d'ailleurs suffisamment clairs et ne nécessitent pas d'explications particulières.

Si donc une disposition n'est pas commentée c'est qu'elle correspond à ce qui est déjà prévu par l'accord de 1998 ou qu'elle est explicite.

2.2.1 Définitions et objectifs de la coopération

Le but poursuivi par l'accord est d'offrir un cadre juridique clair en vue du renforcement de la coopération policière bilatérale, tel qu'il est voulu en préambule par les Parties contractantes.

Services compétents (art. 1)

L'*art. 1* indique quels sont les services compétents pour l'application de l'accord; les autorités judiciaires ont été nouvellement mentionnées ainsi que l'Office fédéral des routes, qui aura la responsabilité de la mise en œuvre des nouvelles dispositions en faveur de la sécurité routière. La désignation d'organes centraux nationaux a pour objectif de faciliter les contacts entre administrations de niveau équivalent; il en va de même s'agissant des services centraux nationaux qui sont les unités responsables de la mise en œuvre de l'accord et qui vont notamment faire partie du comité mixte de suivi prévu à l'*art. 52*. Du côté français, l'organe central national doit être compris comme le correspondant du service de coopération internationale de la Police judiciaire fédérale: il s'agit de la section centrale de coopération opérationnelle de police (SCOPOL).

¹⁴ RS 0.360.349.11

Zone frontalière (art. 2)

L'art. 2 décrit l'étendue de la zone frontalière, qui demeure inchangée mais qui concerne désormais des modalités de coopération précises, décrites en particulier au Titre V relatif à la coopération directe entre services correspondant des deux pays. Mais en ce qui concerne par exemple l'échange d'informations, l'exercice de missions communes, le détachement d'agents et l'assistance en cas d'événements de grande envergure, la coopération n'est plus circonscrite à la seule zone frontalière, mais étendue à tout le territoire national.

Intérêts communs en matière de sécurité (art. 5)

L'art. 5 est nouveau; inspiré de l'art. 1 de l'accord avec l'Allemagne, il prévoit notamment que les Parties se renseignent mutuellement sur les aspects fondamentaux de leur stratégie de lutte contre la criminalité et que, lors de l'élaboration de stratégies policières, elles tiennent compte de leurs intérêts communs en matière de sécurité. Au surplus, lorsqu'une Partie estime que l'autre Partie doit prendre certaines dispositions pour garantir la sécurité commune, elle peut lui soumettre une proposition à cet effet. Il n'est pas nécessaire de le faire par la voie diplomatique. Les services centraux nationaux peuvent très bien se soumettre réciproquement de telles propositions.

Analyse commune en matière de sécurité (art. 6)

L'art. 6 ancre le principe d'analyses communes. En vertu de cette disposition, les Parties s'efforcent de parvenir à un niveau d'information aussi uniforme que possible concernant l'état de la sécurité. Une distinction est faite dans la pratique entre l'analyse au niveau national effectuée par les organes centraux et celle faite au niveau transfrontalier ou local. Au niveau national, sont effectuées des analyses d'ordre stratégique. Au niveau transfrontalier, des cellules d'analyse s'occupent par exemple de problèmes de criminalité itinérante et de falsification de documents. Au niveau local, il y a des groupes franco-suisse d'analyse traitant notamment de problèmes de criminalité générale, de délits non élucidés et de gestion de l'ordre public. L'échange de points de la situation a lieu selon des critères précis, ce qui facilite la comparaison des données. Les Parties ont renoncé à régler explicitement les compétences, celles-ci étant implicitement établies dans le cadre des régimes nationaux.

Prévention de menaces et lutte contre la criminalité (art. 7)

L'art. 7 concrétise deux idées-force: d'une part, les Parties renforcent leur coopération en matière de prévention de menaces pour la sécurité et l'ordre public ainsi qu'en matière de lutte contre la criminalité; d'autre part, elles agissent en veillant à sauvegarder les intérêts de la sécurité de l'autre Partie. La coopération en matière de police au sens de l'accord est exclue pour les délits politiques, militaires et fiscaux ainsi que pour les actes relevant du domaine de la protection de l'Etat. Il rappelle que les dispositions bilatérales complètent les réglementations applicables à la coopération internationale des organes centraux nationaux dans le secteur de la lutte contre la criminalité, notamment au sein de l'Organisation internationale de police criminelle. Cette disposition est semblable à celle de l'art. 3 de l'accord avec l'Allemagne. Cette philosophie commune aboutit par exemple à la tenue simultanée de contrôles sur le territoire de chacune des Parties, de part et d'autre de la frontière,

dans un même secteur où une action commune peut faciliter la recherche de délinquants.

2.2.2 Dispositions générales de coopération judiciaire, policière et douanière

Assistance (art. 8)

L'*art. 8* traite de l'assistance en général. Il souligne que les Parties s'accordent l'assistance aux fins de la prévention de menaces et de la lutte contre les faits punissables. Une réserve expresse est faite en faveur du droit national, s'agissant des demandes devant être gérées par les autorités judiciaires.

Assistance sur demande (art. 9)

L'*art. 9* enrichit la liste des possibilités d'assistance, dans le domaine de la transmission et de la comparaison de données signalétiques telles que traces matérielles relevées sur les lieux d'une infraction, photographies, signalement, empreintes digitales et palmaires, profils d'ADN dans la mesure où leur communication est autorisée par le droit interne. De plus, le domaine de l'identification des détenteurs et du contrôle des conducteurs de véhicules routiers est étendu à celui des embarcations et des aéronefs, d'une part et celui des demandes concernant les permis de conduire à celui des permis de navigation, d'autre part. Un nouveau domaine est celui de la détermination de la disponibilité d'un témoin à faire une déposition en vue de préparer une demande d'entraide judiciaire.

Assistance en cas d'urgence (art. 10)

L'*art. 10* précise les modalités de l'assistance en cas d'urgence, catégorie nouvelle par rapport à l'accord de 1998, qui correspond à ce que prévoit l'accord avec l'Allemagne en son *art. 10*. Dans certains cas la police doit pouvoir présenter une demande d'entraide judiciaire, en lieu et place des autorités de justice; de plus, l'autorité de police requise dans l'autre Partie contractante doit pouvoir donner immédiatement suite à ladite demande (conservation des preuves). Il s'agit par exemple de pouvoir procéder immédiatement de part et d'autre de la frontière à certaines opérations, comme la saisie d'objets en vue d'un séquestre, la sauvegarde de moyens de preuve avant leur dégradation, un examen médical d'une victime de violences, une autopsie d'un corps. En revanche, pour que les preuves puissent être transmises aux autorités de la Partie requérante, il faut qu'une demande d'entraide judiciaire ait été présentée en bonne et due forme. En cas d'urgence, les autorités de police peuvent présenter des demandes d'assistance, en lieu et place des autorités judiciaires et répondre à de telles demandes. Cette disposition ne constitue toutefois pas une base légale pour les éventuelles mesures qui nécessitent l'approbation des autorités judiciaires en vertu de la législation nationale. Cette manière de procéder améliore notablement le traitement de telles demandes puisque les autorités de police disposent en permanence d'un réseau de transmissions opérationnel ainsi que d'un service de piquet mis sur pied 24 heures sur 24. Ainsi donc, dans les cas d'urgence, les autorités de police requises sont en mesure de réagir plus rapidement. Les autorités judiciaires compétentes de la Partie requérante et de la Partie requise doivent être informées d'une telle démarche et renseignées sur les principaux motifs de celle-ci. La transmission à la Partie requérante des résultats de la mesure exécutée

implique une demande d'entraide judiciaire formelle. En cas d'urgence, le service compétent requis peut aussi, avec l'accord de l'autorité judiciaire compétente, communiquer directement les résultats.

2.2.3 Modalités particulières de coopération

Observation transfrontalière (art. 12)

L'*art. 12* règle l'observation transfrontalière dans le respect du principe de la double incrimination. Cette disposition précise les modalités d'exercice de l'observation et s'appuie sur une liste plus étendue que celle en vigueur, de faits punissables autorisant la conduite d'une observation transfrontalière urgente, non planifiée. En outre, il sera désormais possible de continuer une observation sur le territoire de l'autre Etat en transitant par le territoire d'un Etat tiers et d'observer une personne pouvant conduire à l'identification d'un suspect. Le CCPD de Genève recevra dorénavant des copies des demandes et l'autorisation d'observer pourra désormais être valable pour l'ensemble du territoire du pays concerné. Contrairement à ce qui est possible avec l'Allemagne, l'observation à des seules fins préventives reste interdite, la France ne pouvant admettre ce moyen pour des motifs de nature juridique. Il est précisé que les moyens techniques facilitant l'observation doivent être utilisés conformément à la législation de la Partie sur le territoire de laquelle l'observation se poursuit et que les moyens mis en œuvre pour la surveillance optique et acoustique doivent être mentionnés dans la demande d'entraide.

Poursuite transfrontalière (art. 13)

L'*art. 13* règle, toujours dans le respect du principe de la double incrimination, les modalités d'exercice de la poursuite et s'appuie sur une liste, également plus étendue, de faits punissables autorisant la poursuite transfrontalière. Il appartiendra aux centres communs d'informer les services centraux nationaux de tous les cas de poursuite: l'expérience a démontré que ces opérations peuvent être relativement sensibles et que cela justifie une information systématique vers le haut. Il convient de relever qu'il est impossible à la France de prévoir pour ces situations un droit d'interpellation autonome en faveur de policiers suisses. Il est néanmoins indiqué au *par. 2* que les agents d'un Etat en mission sur le territoire de l'autre Etat pourront appréhender l'auteur pris en flagrant délit sur le territoire de cet Etat, pour le remettre aux autorités locales compétentes.

Formes de missions communes (art. 14)

L'*art. 14* est inspiré de l'*art. 20* de l'accord avec l'Allemagne. Il prévoit que les Parties contractantes peuvent recourir à des formes de mission communes telles que des groupes mixtes de contrôle, d'observation et d'investigation sans exercice de droit de souveraineté. Dans ce contexte, ils peuvent également instituer des cellules d'analyse et autres groupes de travail. Le concours de policiers spécialisés de l'autre Partie est particulièrement apprécié en raison de particularités liées aux méthodes employées pour commettre certains actes survenant fréquemment de part et d'autre de la frontière, par exemple des vols de bijoux, de véhicules ou d'accessoires de véhicules ou encore certaines effractions de coffres-forts. Des opérations de recherche communes peuvent être planifiées dans les zones transfrontalières, en particulier pour retrouver des personnes disparues ou arrêter des délinquants fugitifs.

Détachement d'agents de liaison (art. 15)

L'*art. 15* ne fait que préciser le rôle connu des agents de liaison à l'échelon national, dont le but est de promouvoir et d'accélérer la coopération entre Parties essentiellement par des fonctions d'avis, de conseil et d'assistance. La France a déjà détaché auprès de son Ambassade à Berne un tel agent. D'autres agents peuvent être détachés au niveau régional pour des missions particulières, par exemple en cas de réunion sensible de hautes personnalités dans une ville proche du territoire de l'autre Partie: ce fut ainsi le cas durant le sommet d'Evian en 2003 et c'est aussi souvent le cas lors d'importantes conférences de l'Organisation des Nations Unies à Genève, du Centre européen de recherches nucléaires ou encore de réunions organisées par la Confédération.

Octroi de l'assistance lors d'événements de grande envergure, de catastrophes ou d'accidents graves (art. 16)

L'*art. 16* dispose que les Parties peuvent coopérer lors d'événements de grande envergure. 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 ce qui figure à l'*art. 24* de l'accord avec l'Allemagne. La procédure est également prévue: des arrangements définiront la nature, la date et la durée de l'événement, les conditions d'emploi et les modalités d'indemnités des unités mises à disposition. S'agissant de la Confédération, il appartient au Conseil fédéral de passer un accord d'exécution, à savoir un traité de droit international, conformément à l'*art. 7a*, al. 2, let. b, de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)¹⁵: le Conseil fédéral a sous-délégué cette compétence à l'Office fédéral de la police en vertu de l'*art. 48a*, al. 1, seconde phrase, LOGA. Il s'agit d'une plus-value majeure acquise notamment grâce à l'expérience du sommet d'Evian en juin 2003. En application de l'*art. 39*, ces unités agiront sous le contrôle et la conduite opérationnelle des unités territorialement compétentes. En cas d'accident grave, l'intervention de la patrouille la plus proche du lieu de l'accident sera possible, quelle que soit la Partie dont elle dépend; le but est de pouvoir assurer rapidement les premiers secours et de sécuriser le site avant l'arrivée de l'unité territorialement compétente.

Recours à des moyens aériens et fluviaux (art. 17)

L'*art. 17* prévoit le recours à des moyens aériens et fluviaux: il deviendra par exemple possible d'engager au profit de l'autre Partie des hélicoptères munis de systèmes de détection diurne et nocturne. Le but principal est d'assurer des missions de transport, de recherche, de poursuite ou de surveillance de la frontière, à l'instar de ce que permet l'*art. 25* de l'accord avec l'Allemagne.

Escortes (art. 18)

L'*art. 18* règle les questions des escortes, dispose que leurs annonces doivent être faites au CCPD, précise à quelles conditions les agents peuvent se servir de leur arme de service et souligne le fait que les règles de la circulation routière de l'Etat dont le territoire est emprunté doivent être respectées. Le but est surtout d'éviter une

¹⁵ RS 172.010

inutile relève d'escorte si, par exemple, un convoi doit traverser une courte portion du territoire suisse pour se rendre en France voisine à partir de l'aéroport de Genève.

Transit (art. 19)

L'*art. 19* règle le transit des agents de l'une des Parties sur le territoire de l'autre Partie afin de faciliter les déplacements opérationnels. A titre d'exemple, on relèvera qu'il est utile à des policiers suisses de pouvoir emprunter l'autoroute française qui passe au pied du Salève afin de rejoindre plus rapidement un autre point d'engagement sis sur le territoire de la République et canton de Genève.

2.2.4 Centres de coopération policière et douanière (CCPD)

L'Accord renforce la position de ces instruments en ce sens qu'il précise leur champ de compétence en matière d'échange d'informations de portée nationale. L'*art. 22* élargit la compétence des CCPD à l'ensemble des services chargés des missions de police et de douane pour l'échange d'informations, sous réserve des affaires ressortissant de la compétence des organes centraux nationaux. Les agents qui y travaillent ne disposent pas de compétence pour la prise de mesures de police et de douane. Le seul CCPD créé est établi à Genève et fonctionne à la satisfaction des Parties contractantes.

Missions particulières (art. 23)

L'*art. 23* décrit les missions particulières, à savoir la coordination de mesures de recherche et de surveillance dans la zone frontalière, la préparation en vue de la remise d'étrangers en situation irrégulière, la préparation et le soutien des opérations d'observations et poursuites transfrontalières.

Travail en commun (art. 24)

L'*art. 24* permet l'exploitation d'une base de données commune, dont un protocole additionnel règlera les modalités d'exécution en accord avec les autorités nationales compétentes. Les droits d'accès y seront notamment réglés de manière précise ainsi que le genre de données saisies et la durée de leur conservation.

2.2.5 Coopération directe en zone frontalière

Correspondance entre unités opérationnelles (art. 25)

L'*art. 25* établit des concordances entre unités des deux pays afin de faciliter l'échange de personnes et d'informations entre unités opérationnelles des deux Parties, sans préjudice du rôle joué par les CCPD.

Détachement d'agents (art. 27)

L'*art. 27* indique à quelles conditions des agents peuvent être détachés dans l'unité correspondante de l'autre Partie; il s'agit ici d'agents actifs sur le plan local, par exemple d'enquêteurs d'une Partie, intégrés dans un groupe d'enquêtes de l'autre Partie.

Patrouilles mixtes en zone frontalière (art. 28)

L'*art. 28* prévoit le renforcement des tâches des patrouilles mixtes qui ont pour mission de prévenir les menaces pour l'ordre et la sécurité 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. Cet article intègre le contenu d'un échange de lettres des 26 avril et 28 mai 2004 entre le Conseil fédéral et le Gouvernement de la République française¹⁶. Actuellement uniquement observateurs, les agents en patrouilles mixtes sur le territoire de l'autre Partie verront ainsi leur situation valorisée: ils exerceront un rôle d'observation, de soutien, d'avis, d'assistance, d'information ainsi que de conseil et seront habilités à établir l'identité de personnes voire même à appréhender ces dernières conformément au droit national de la Partie sur le territoire de laquelle se déroule la patrouille, si ces personnes tentent de se soustraire à un contrôle.

2.2.6 Protection des données

La collaboration de différentes autorités de police va en général aussi de pair avec le traitement de données relatives à des personnes suspectes ou prévenues. Ainsi, des données personnelles sont par exemple directement échangées entre diverses autorités de police, transmises à d'autres offices, collectées lors d'une poursuite ou d'une observation transfrontalière et enregistrées dans des systèmes d'information. Le traitement des données touche les droits de la personnalité des personnes concernées. Les *art. 30 à 37* fixent les principes devant permettre un renforcement de la protection des données par rapport à l'accord de 1998. Ces changements apportent plus de précision et de clarté et sont inspirés de ce qui figure dans l'accord avec l'Allemagne. Ils sont compatibles avec ce que prévoit la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel¹⁷ et la Recommandation du 17 septembre 1987 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe. Ils sont ainsi compatibles avec ce qui est prévu par les accords d'association à Schengen.

Principes (art. 30)

L'*art. 30* fixe les principes de la conformité aux objectifs indiqués et du respect des prescriptions applicables au traitement des données à caractère personnel dans l'Etat destinataire.

Affectation à un usage déterminé (art. 31)

L'*art. 31* souligne que les données à caractère personnel communiquées en vertu de l'accord révisé ne pourront être traitées par le destinataire à des fins autres que celles pour lesquelles elles ont été communiquées moyennant l'autorisation du service qui les a transmises. L'autorisation donnée à cet effet est déterminée par le droit de l'Etat qui a transmis les données.

¹⁶ RS 0.360.349.12

¹⁷ RS 0.235.1

Devoir de rectification et de destruction (art. 32)

L'art. 32 énumère les cas dans lesquels les données devront être rectifiées ou détruites: inexactitude, collecte ou transmission illégale ainsi qu'absence de nécessité d'en disposer.

Communication (art. 33)

L'art. 33 traite les différentes obligations de communication en cas de demande du service qui a transmis les données, d'inexactitude et de traitement illicite.

Journalisation (art. 34)

L'art. 34 établit le principe de la consignation des données dans un procès-verbal, de la durée de l'enregistrement des procès-verbaux et de l'utilisation de ces derniers.

Procédure applicable à la communication de renseignements (art. 35)

L'art. 35 fixe la procédure applicable à la communication de renseignements, en particulier le principe du droit d'accès selon lequel le droit de la personne concernée à obtenir des renseignements est régi par celui de la Partie dans laquelle la demande de renseignements est présentée et que le service qui a transmis les données doit avoir la possibilité d'exprimer son avis sur cette demande.

Traitement des données sur territoire étranger (art. 36)

L'art. 36 énumère les conditions à observer en cas de traitement des données sur territoire étranger de façon à garantir la protection des données personnelles et le contrôle de celles-ci. Il est en outre précisé que les agents qui accomplissent une mission sur le territoire de l'autre Partie ne peuvent accéder directement aux données à caractère personnel qui y sont traitées au moyen de supports informatiques.

Association de la Suisse à l'acquis de Schengen (art. 37)

L'art. 37 souligne que les dispositions de l'acquis de Schengen relatives à la protection des données s'appliqueront au présent accord au moment de la participation de la Suisse à cet instrument.

2.2.7 Droit applicable lors d'opérations officielles de l'une des Parties sur le territoire de l'autre Partie

Exercice de compétences de puissance publique par des agents de l'une des Parties sur le territoire de l'autre Partie (art. 39)

L'art. 39 dispose que, dans le cas de détachements au sein d'une équipe appelée à prêter assistance lors d'événements de grande envergure, de catastrophe ou d'événements graves, d'une patrouille mixte ou dans le cadre de toute autre opération commune, les agents d'une Partie opérant sur le territoire de l'autre Partie, pourront exercer des compétences de puissance publique, sous le contrôle et la conduite opérationnelle du service compétent de la Partie qui dirige la mission, s'il s'avère nécessaire de prendre des mesures urgentes afin de repousser des menaces pour la sécurité et l'ordre publics. Ils ne pourront donc pas exercer des actes de souveraineté de manière autonome.

Il est précisé qu'une personne surprise en flagrant délit de commission d'une infraction pourra être appréhendée et remise aux autorités localement compétentes par les agents d'une Partie en mission sur le territoire de l'autre Partie. C'est le droit de la Partie sur le territoire duquel se déroule la mission et sur lequel le flagrant délit aura été commis qui s'applique. La participation à la commission de ladite infraction est également visée par cette disposition.

Uniforme et armes de service (art. 40)

Inspiré de l'art. 30 de l'accord avec l'Allemagne, l'art. 40 règle la question du port de l'uniforme et de l'arme de service, disposition utile en relation avec l'engagement des patrouilles mixtes et les cas d'assistance; actuellement seul l'agent détaché et celui affecté à un centre commun peuvent porter leur équipement. Il est prévu que seul le matériel autorisé par la législation nationale peut être porté et que l'autre Partie a le droit de s'y opposer ou de ne l'autoriser qu'à certaines conditions. Les agents ne pourront utiliser leur arme qu'en cas de légitime défense.

Responsabilité civile (art. 42)

L'art. 42 pose des principes de responsabilité civile qui vont plus loin que ceux de l'accord de 1998, en ce sens que ce dernier ne traite de cette problématique qu'en relation avec l'observation et la poursuite. Il est prévu que les Parties renoncent mutuellement à toute action tendant à la réparation des dommages qui pourraient être causés à leurs biens ou à leurs personnels à l'occasion d'une mission de coopération, sauf en cas d'intention ou de négligence grave. Un autre principe est ancré, à savoir celui de la responsabilité de chaque Partie pour les dommages que ses agents causent aux tiers pendant le déroulement d'une mission sur le territoire de l'autre Partie, conformément au droit de la Partie sur le territoire de laquelle ils opèrent. Enfin, il est précisé que ces dispositions de responsabilité civile s'appliquent sous réserve d'une autre convention: ce système offre donc une certaine flexibilité permettant de s'adapter à l'ampleur des différentes situations, mais une dérogation à la norme prévue ne sera possible qu'à titre exceptionnel, en raison de considérations propres au cas d'espèce. Ces règles sont semblables à celles qui prévalent entre cantons, lors d'engagements impliquant des forces de plusieurs cantons.

2.2.8 Infractions aux prescriptions sur la circulation routière

Ces dispositions sont nouvelles, s'inspirent de celles qui figurent dans l'accord entre la Suisse et l'Allemagne, mais ne vont pas au-delà de ce qui y est prévu. Il s'agit en quelque sorte d'une version simplifiée de ce qui est déjà connu. Le but poursuivi est le même, soit une amélioration de la sécurité routière. Un autre objectif est d'assurer l'égalité de traitement entre automobilistes des deux Parties face aux infractions commises de part et d'autre de la frontière.

Définition des infractions aux prescriptions sur la circulation routière (art. 44)

L'art. 44 fait référence à la législation sur la circulation routière, s'agissant des infractions dont ce titre fait l'objet.

Communications tirées du registre des véhicules, enquêtes subséquentes (art. 45)

L'art. 45 prévoit que les données relatives aux véhicules et à leurs détenteurs peuvent être communiquées sur demande à l'autre Partie; l'idée est de mettre à cet effet sur pied une procédure automatisée: actuellement, c'est le CCPD de Genève qui gère une grande partie des demandes de renseignements au cas par cas. Il est précisé qu'il est interdit d'utiliser les données dans un autre but que celui lié à la poursuite d'une infraction routière.

Un arrangement technique devra, d'entente avec le service du Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence, déterminer les modalités relatives à la demande, à l'étendue des renseignements et à la transmission de l'information concernant ces communications tirées des registres. C'est l'Office fédéral des routes qui mettra au point cet arrangement avec son homologue français et le conclura en vertu d'une sous-délégation qui lui a été attribuée par le Conseil fédéral conformément à l'art. 48, al. 1, seconde phrase, LOGA¹⁸.

Une extension du droit d'informer aux autorités de poursuite est prévue; si, dans un cas d'espèce, les informations obtenues de la Partie contractante requise s'avèrent insuffisantes pour les autorités de poursuite et que celles-ci ont besoin d'autres informations, elles peuvent prendre contact directement avec l'autorité compétente de l'autre Partie.

Contenu des pièces notifiées (art. 46)

L'art. 46 détermine le contenu minimal des pièces qui pourront faire l'objet d'une notification à la personne mise en cause. Lorsqu'ils sont transmis à des personnes résidant dans l'autre Partie, les documents concernant une infraction aux prescriptions sur la circulation routière doivent contenir toutes les informations dont le destinataire a besoin pour sa réponse. Il s'agit d'indiquer notamment le genre, le lieu, l'heure et la date de l'infraction ainsi que des éléments permettant d'identifier le véhicule. C'est la condition requise pour garantir le droit d'être entendu. Le montant de l'amende applicable ou infligée, ainsi que l'indication des voies de recours doivent aussi obligatoirement figurer dans le document.

Demandes d'exécution forcée, conditions (art. 47)

L'art. 47 indique qu'il sera aussi possible d'adresser à l'autre Partie aux fins de recouvrement les contraventions émises et pose les exigences à respecter. Lorsqu'un jugement pénal prononcé en matière de circulation routière est passé en force de chose jugée, mais que la sommation de payer l'amende reste lettre morte, il est possible de demander l'exécution forcée à la Partie dans laquelle l'intéressé a son lieu de domicile ou de résidence. Cette prescription vise à garantir que la personne ayant commis une infraction en matière de circulation routière ne puisse pas échapper à la condamnation parce qu'elle est domiciliée dans l'autre Partie.

La somme à recouvrer doit se monter à 70 EUR ou à 100 francs suisses au minimum, de façon à contenir le flux de transmission des données. Ces deux montants, acceptés par les deux Parties, ne se veulent pas équivalents; ils ont été choisis pour éviter un trop grand volume de travail qu'engendrerait la poursuite de chaque contrevenant et pour éliminer un incessant problème que pourrait causer un calcul de conversion si la disposition faisait mention d'une seule monnaie.

Dès qu'une demande a été déposée, la compétence en matière d'exécution forcée passe à la Partie requise. La Partie requérante n'a donc plus le droit d'exécuter elle-même la décision, sauf si la Partie requise refuse la demande ou fait savoir qu'elle ne peut mener l'exécution à chef.

Tous les modes de communication pour les demandes en matière d'exécution sont admis pour autant qu'ils permettent de garder une trace écrite. La demande doit être accompagnée d'une copie de la décision de l'autorité compétente, attester que la requête n'est pas frappée de prescription selon le droit de la Partie requérante et que la décision est limitée au recouvrement d'une somme d'argent.

La procédure convenue pour l'exécution forcée n'est pas appliquée lorsque l'amende est assortie d'une peine privative de liberté ou que l'infraction aux règles de la circulation à l'origine de l'amende est cumulée avec des délits ne concernant pas la circulation routière. Cela permet de garantir l'uniformité de la procédure d'exécution et d'éviter des conflits de compétence.

Motifs de refus, obligation d'informer, degré et fin de l'exécution forcée (art. 48)

L'art. 48 énumère les motifs de refus d'assistance. Le refus doit être motivé et la liste des motifs est exhaustive. On ne saurait donc refuser une demande qui satisfait aux exigences, sauf si la Partie requise estime que l'exécution de la sanction violerait le principe «ne bis in idem» (interdiction de la double sanction) ou que l'infraction à l'origine de la demande ne peut être sanctionnée en tant que telle ou que la peine est déjà prescrite selon le droit national. Cette possibilité de refuser l'exécution forcée empêche qu'une Partie contractante soit tenue de procéder à un acte non conforme à son ordre juridique.

Immédiateté de l'exécution forcée, conversion, moyens de contrainte (art. 49)

L'art. 49 dispose que, pour tenir compte de la notion de conformité au droit de l'Etat qui exécute la décision, la sanction est exécutée dans la mesure où elle ne dépasse pas le maximum de la peine prévue par le droit de la Partie en question pour une infraction du même genre. Lorsque la Partie contractante requise exécute les décisions à l'instar de ses propres décisions et qu'elle conserve le produit de l'exécution forcée, il va sans dire qu'elle le fait dans sa propre monnaie.

Produit de l'exécution et frais (art. 50)

L'art. 50 souligne le fait que la réglementation selon laquelle ni les dépenses ni le revenu de l'exécution forcée ne font pas l'objet d'une répartition avec la Partie requérante répond à une volonté de simplifier la procédure administrative. Dès lors que le produit de l'exécution forcée est attribué à la Partie requise, cette disposition est en même temps un moyen de l'inciter à procéder effectivement à l'exécution forcée.

2.2.9 Modalités d'application et dispositions finales

Dérogation (art. 51)

L'art. 51 met en place une procédure de dérogation, à l'instar de celle qui existe avec l'Allemagne. En vertu de cette disposition, un Etat contractant est habilité à refuser totalement ou partiellement sa collaboration lorsque l'exécution d'une

demande ou l'application d'une mesure de coopération est de nature à porter gravement atteinte à sa souveraineté nationale ou à mettre en danger sa sécurité ou d'autres intérêts essentiels. La notion «d'intérêts essentiels» recouvre celle d'ordre public national, qui selon les circonstances, peut aussi inclure une violation du droit constitutionnel.

Comité mixte (art. 52)

L'art. 52 instaure formellement un comité mixte pour procéder à l'évaluation de la coopération policière au moins une fois par année; il impose le passage en revue de certains éléments de la coopération et la tenue d'un procès-verbal.

Formation et perfectionnement (art. 54)

L'art. 54 établit un cadre de coopération dans le domaine de la formation et du perfectionnement plus large que l'actuel, qui ne prévoit que des formations linguistiques et des échanges de stagiaires. Il sera désormais possible d'établir des programmes d'enseignement, d'organiser des séminaires. Cet article vise à conférer à la coopération en matière de formation et de perfectionnement, d'ores et déjà pratiquée, une base juridique incontestable. D'autres mesures de formation et de perfectionnement sont parfaitement envisageables au titre de cette disposition. Chacune des deux Parties contractantes peut ainsi profiter des connaissances et du savoir-faire acquis en raison des modifications incessantes des formes de criminalité et par l'apparition de nouvelles formes, notamment dans les domaines du crime organisé, du blanchiment d'argent, de la criminalité sur Internet, etc.

Conventions d'application (art. 57)

L'art. 57 prévoit que des arrangements complémentaires peuvent être passés pour régler l'application de l'accord sur les plans administratif et technique. Ces accords tendent en partie à compléter ou à concrétiser le présent accord. S'agissant des accords visant à compléter le présent accord (art. 15, 21, 24 et 27), la compétence de les conclure a été déléguée par le Conseil fédéral au Département fédéral de justice et police en vertu de l'art. 48a, al. 1, première phrase, LOGA. En ce qui concerne les accords d'exécution proprement dit (cf. art. 16, par. 3, et 45, par. 4), le Conseil fédéral a sous-délégué les compétences de les conclure respectivement à l'Office fédéral de la police et à l'Office fédéral des routes, en vertu de l'art. 48a, al. 1, seconde phrase, LOGA.

Entrée en vigueur, durée et dénonciation (art. 58)

L'art. 58 prévoit que l'accord conclu pour une durée indéterminée pourra à tout moment être dénoncé moyennant un délai de révocation de six mois et qu'il remplacera celui conclu le 11 mai 1998 ainsi que l'échange de lettres des 26 avril et 28 mai 2004 concernant la mise sur pied de patrouilles mixtes dans la zone frontalière, cette dernière question étant réglée par l'art 28. L'entrée en vigueur aura lieu le premier jour du mois suivant le jour de réception de la seconde notification de l'accomplissement des procédures constitutionnelles requises dans chacune des deux Parties.

3 Conséquences financières et répercussions sur les effectifs aux niveaux fédéral et cantonal

La mise en œuvre du présent accord interviendra avec les moyens disponibles et n'entraînera en principe aucune charge supplémentaire pour la Confédération et les cantons en termes de finances et de personnel. Une mesure telle que la coordination d'engagements opérationnels peut toutefois, dans des cas particuliers et moyennant entente entre les Parties contractantes, conduire à une répartition des coûts, par exemple dans le cadre de la sécurisation commune d'une manifestation sportive.

Les frais d'installation (estimation: entre 30 000 et 50 000 francs de frais fixes) d'un système automatisé de transmission de données en relation avec la poursuite des infractions aux prescriptions sur la circulation routière (art. 45) seront pris en charge par l'Office fédéral des routes dans le cadre de son budget; il en va de même des frais de fonctionnement (estimation: entre 10 000 et 20 000 francs par année).

Comme le présent accord ne contient pas de dispositions entraînant de nouvelles dépenses uniques de plus de 20 millions de francs ou de nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs, il n'est pas soumis au frein aux dépenses prévu par l'art. 159, al. 3, let. b, de la Constitution fédérale (Cst.)¹⁹.

4 Programme de la législature

Le présent objet correspond aux objectifs du programme de la législature 2003 à 2007²⁰.

5 Relation avec le droit européen et compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

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

Les dispositions des accords d'association à Schengen dans le domaine de la police forment un socle juridique clair et pratique qui permet d'intensifier efficacement la coopération policière internationale regroupant 29 Etats, dont la France. 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 parfois 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'acquis de Schengen ne constituent qu'une base commune minimale, en raison de la disparité des systèmes juridiques et des structures des pays impliqués. En outre, certaines formes de coopé-

¹⁹ RS 101

²⁰ FF 2004 1089

ration ne figurent pas dans l'acquis de Schengen. Il paraît dès lors judicieux de concrétiser et de compléter les dispositions en question dans le cadre d'accords bilatéraux. Le présent accord révisé est bel et bien un instrument de ce genre.

L'accord révisé n'affecte pas les droits et obligations des parties contractantes qui découlent d'autres accords bi- ou multilatéraux.

6 Constitutionnalité et conformité aux lois

6.1 Compétences de la Confédération

Le présent accord – qui n'est qu'une adaptation de celui actuellement en vigueur ne modifie pas la répartition actuelle des compétences entre autorités judiciaires et policières, ni d'ailleurs entre la Confédération et les cantons.

En application de l'art. 184, al. 2, Cst., le Conseil fédéral est habilité à signer et à ratifier l'accord révisé. L'Assemblée fédérale approuve en principe les traités internationaux et leurs modifications (art. 166, al. 2, Cst). Le Conseil fédéral peut conclure seul des traités internationaux lorsqu'une telle compétence lui est attribuée par une loi fédérale ou un traité international (art. 7a, al. 1, LOGA²¹). Le Conseil fédéral ne dispose pas dans le cas présent de la base légale l'habilitant à conclure cet accord. De par sa nature et sa portée, ledit accord ne peut pas non plus être qualifié de traité de portée mineure dont la conclusion peut être attribuée au Conseil fédéral en vertu de l'art. 7a, al. 2, LOGA. Aussi le présent accord est-il soumis à l'approbation de l'Assemblée fédérale conformément à l'art. 166, al. 2, Cst.

6.2 Référendum facultatif

Aux termes de l'art. 141, al. 1, let. d, Cst., les traités internationaux sont sujets au référendum facultatif s'ils sont d'une durée indéterminée et qu'ils 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 sur le Parlement²², 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 être édicté, dans le droit national, en vertu de l'art. 164, al. 1, Cst., sous la forme d'une loi.

²¹ RS 172.010

²² RS 171.10

L'accord avec la France peut être dénoncé à tout moment, ne prévoit pas l'adhésion à une organisation internationale et sa mise en œuvre n'exige pas l'adoption de lois fédérales. En revanche, il contient des dispositions importantes fixant des règles de droit au sens de l'art. 164, al. 1, Cst., qui, si elles étaient édictées dans le droit national, donneraient lieu à une loi fédérale formelle. Tel est le cas des mesures de coopération comme l'observation et la poursuite transfrontalières (cf. art. 12 et 13) ou encore des dispositions en matière de protection des données (cf. art. 30 ss). En conséquence, l'arrêté fédéral portant approbation du présent accord est sujet au référendum en matière de traités internationaux, conformément à l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, Cst.