

**Message
relatif à l’approbation de l’accord entre la Suisse,
l’Autriche et le Liechtenstein concernant la coopération
policière transfrontalière**

du 9 janvier 2013

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

Par le présent message, nous vous soumettons le projet d’arrêté fédéral portant approbation de l’accord du 4 juin 2012 entre la Confédération suisse, la République d’Autriche et la Principauté de Liechtenstein concernant la coopération policière transfrontalière, en vous proposant de l’adopter.

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

9 janvier 2013

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Ueli Maurer
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Condensé

La version révisée de l'accord tripartite de coopération policière conclu entre la Suisse, l'Autriche et le Liechtenstein apporte une nouvelle dimension à la coopération policière: elle tient compte de la participation des trois Etats contractants à la coopération Schengen et consolide l'expérience acquise dans ce domaine. Les adaptations apportées à la loi fédérale sur les Offices centraux de police criminelle de la Confédération permettent d'élever au rang de loi formelle la réglementation nationale de la partie suisse des centres communs de coopération policière et douanière avec d'autres Etats.

Contexte

L'accord tripartite de coopération policière entre la Suisse, l'Autriche et le Liechtenstein, conclu en 1999, est en vigueur depuis juillet 2001 et constitue une base solide de la coopération policière internationale. Néanmoins, au cours des dix 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 ont aussi modifié les modalités de la coopération entre les autorités de sécurité. Aujourd'hui, dans les régions frontalières, les mesures policières compensatoires et l'intensification de la coopération policière avec les services des pays voisins figurent plus que jamais au premier plan, en lieu et place des contrôles fixes.

Contenu du projet

Par rapport à l'accord de 1999, la nouvelle mouture prévoit des instruments supplémentaires de lutte contre la grande criminalité, tels que l'investigation secrète préventive et la protection des témoins et des victimes et facilite la coopération dans la lutte contre l'immigration illégale. Elle optimise en outre la coopération des cantons frontaliers avec les pays voisins et offre une possibilité accrue de réaliser des missions communes permettant d'investir les agents de l'autre Etat de compétences relevant de la puissance publique. Enfin, la nouvelle coopération contribuera fortement à ce que les infractions à la législation sur la circulation routière puissent aussi être sanctionnées dans les Etats partenaires. Les trois Etats concernés espèrent que cette mesure entraînera une amélioration de la sécurité routière.

L'accord ne porte pas atteinte au partage des compétences entre les autorités de justice et de police. En ce qui concerne la Suisse, la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons la répartition des compétences entre les cantons ne sont pas affectées.

L'accord de coopération policière révisé prévoit que la Suisse peut ériger avec le Liechtenstein et l'Autriche un centre commun de coopération policière et douanière. Les adaptations apportées à la loi sur les Offices centraux de police criminelle de la Confédération permettent de régler la coopération de la Confédération et des cantons dans la partie suisse des centres communs de coopération policière et douanière.

Table des matières

Condensé	692
1 Présentation de l'accord	695
1.1 Contexte	695
1.2 Déroulement et résultat des négociations	696
1.3 Aperçu du contenu de l'accord	697
1.4 Appréciation	698
2 Commentaires des dispositions	698
2.1 Accord	698
2.2 Arrêté fédéral	718
3 Conséquences	720
4 Relation avec le programme de la législature	720
5 Aspects juridiques	720
5.1 Constitutionnalité	720
5.2 Modification de la loi fédérale sur les offices centraux de police criminelle de la Confédération	721
5.3 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	722
Arrêté fédéral portant approbation de l'accord entre la Suisse, l'Autriche et le Liechtenstein concernant la coopération policière transfrontalière (<i>Projet</i>)	723
Accord entre la Confédération suisse, la République d'Autriche et la Principauté de Liechtenstein concernant la coopération policière transfrontalière	725

Message

1 Présentation de l'accord

1.1 Contexte

L'accord du 27 avril 1999 entre la Confédération suisse, la République d'Autriche et la Principauté de Liechtenstein concernant la coopération transfrontalière des autorités compétentes en matière de sécurité et de douane¹ est en vigueur depuis le 1^{er} juillet 2001. La coopération policière internationale a cependant évolué, pour la Suisse et le Liechtenstein en particulier depuis leur association à Schengen. L'organisation du Championnat d'Europe de football 2008 a en outre mis en évidence de nouveaux besoins opérationnels. Aussi les ministres de l'intérieur de l'Autriche et du Liechtenstein et l'ancien chef du Département fédéral de justice et police (DFJP) ont-ils décidé lors d'une rencontre en 2009 de soumettre l'accord en vigueur à un examen approfondi afin d'identifier les développements possibles.

Lors d'une rencontre d'experts en juin 2009 à Triesen (FL), les représentants des trois pays ont élaboré un rapport conjoint dressant l'inventaire des éléments à développer. Sur la base de ce rapport, les experts ont entrepris des travaux de grande ampleur, des questions de contenu ont été clarifiées et des consultations à l'échelle nationale lancées, en Suisse et aussi dans les cantons. Lors des deux rencontres suivantes, les 2 et 3 mars 2010 à Vienne et les 27 et 28 octobre à Walzenhausen (CH), les résultats des examens menés dans chaque pays ont été présentés et les questions en suspens ont été clarifiées. Ces résultats sont rassemblés dans un rapport conjoint publié le 9 décembre 2010. Les experts ont par ailleurs élaboré une proposition de révision de l'accord trilatéral de coopération policière. Les experts des trois pays ont ensuite pris contact avec leurs gouvernements respectifs et ont proposé d'entamer des négociations en vue de réviser l'accord existant.

En 2011, le DFJP a organisé une consultation écrite auprès des cantons sur le projet de révision de l'accord. Cette consultation devait principalement indiquer si les cantons étaient favorables à la révision et mettre en évidence, parmi les développements potentiels identifiés, ceux qui possédaient le plus d'intérêt pour eux. Tous les cantons qui ont pris position lors de la consultation (au nombre de 17) ont soutenu la révision de l'accord. Ils ont formé le souhait que la révision contribue à optimiser la coopération policière et l'utilisation des ressources, en particulier pour les cantons frontaliers avec l'Autriche et le Liechtenstein². Sur demande du DFJP, le Conseil fédéral a donc confié le 7 septembre 2011 un mandat d'ouverture des négociations.

Lors des négociations, la délégation suisse s'était donné deux objectifs. Le premier était d'adapter l'accord de coopération policière à l'entrée de la Suisse et du Liechtenstein dans l'espace Schengen. Le second objectif était de créer de nouvelles formes de coopération entre les autorités de police des trois pays pour relever les défis de la criminalité transfrontalière et répondre aux besoins de coopération des autorités de police.

¹ RS 0.360.163.1

² Le résultat de l'audition est disponible à l'adresse suivante: www.admin.ch > Procédures de consultation et d'audition > Procédures de consultation et d'audition terminées > 2011.

1.2

Déroulement et résultat des négociations

Le nouvel accord a été mis au point lors de deux cycles de négociation à Vienne (les 5 et 6 décembre 2011) et à Vaduz (les 16 et 17 février 2012), sur la base de l'avant-projet élaboré par les experts. La délégation suisse, emmenée par l'Office fédéral de la police, était composée de la Direction du droit international public), de l'Office fédéral de la justice, du Corps des gardes-frontière, de la Conférence des directeurs des départements cantonaux de justice et police et de la Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse. Un représentant de l'Office fédéral des routes a rejoint la délégation lors du second cycle de négociations à Vaduz.

L'accord a été approuvé par le Conseil fédéral le 23 mai 2012 et signé le 4 juin 2012 par la conseillère fédérale Simonetta Sommaruga, chef du DFJP, en marge de la rencontre des ministres de l'intérieur de l'Allemagne, du Luxembourg, de l'Autriche, du Liechtenstein et de la Suisse.

Aux termes de l'art. 3, al. 1, let. c, de la loi du 18 mars 2005 sur la consultation³, les traités internationaux doivent faire l'objet d'une procédure de consultation lorsqu'ils sont soumis au référendum prévu par l'art. 140, al. 1, let. b, de la Constitution (Cst.)⁴ ou sujets au référendum prévu par l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, Cst.. 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 sur les traités internationaux, il est possible de renoncer à une procédure de consultation lorsque le traité est politiquement incontesté et ne présente aucun contenu essentiel nouveau.

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 (Conférence des directeurs des départements cantonaux de justice et police) et leurs intérêts ont été intégralement pris en compte. De plus, les cantons ont participé activement à toutes les phases des négociations.

Le présent accord est un accord coopération policière. Les accords de coopération policière sont mentionnés dans les lignes directrices précitées comme exemples d'accords sans contenu essentiel nouveau. Comparées aux accords de coopération policière conclus avec l'Allemagne⁵ et la France⁶, qui sont les plus détaillés à ce jour, certaines dispositions sont certes nouvelles, mais ne vont pas beaucoup plus loin que ce qui était déjà prévu par d'autres accords de ce type. Enfin, ces accords sont conclus avec l'Autriche et le Liechtenstein, deux pays avec lesquels la Suisse entretient une longue tradition de coopération policière.

Pour toutes ces raisons, l'accord n'a pas fait l'objet d'une procédure de consultation.

Etant donné que les principales concernées, à savoir les cantons, ont déjà été consultés avant le début des négociations, qu'ils y ont participé, qu'ils ont pris connaissance des résultats et qu'ils les ont approuvés, l'accord n'a pas fait l'objet d'une

³ RS 172.061

⁴ RS 101

⁵ Accord du 27 avril 1999 entre la Suisse et l'Allemagne en matière de police;
RS 0.360.136.1

⁶ 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

nouvelle consultation des cantons au sens de la loi fédérale du 22 décembre 1999 sur la participation des cantons à la politique extérieure de la Confédération⁷.

1.3 **Aperçu du contenu de l'accord**

Dans le préambule, les parties confirment leur intérêt au renforcement de la coopération pour prévenir et combattre la criminalité, en mettant particulièrement l'accent sur la lutte contre le crime organisé, le trafic de stupéfiants, la traite d'êtres humains, la corruption et le terrorisme. L'accord révisé a pour but d'étendre la coopération existante sur la base de l'accord de 1999, en particulier en raison de la participation des trois Etats contractants aux accords de Schengen. Cette coopération doit se développer dans le respect des valeurs fondamentales, notamment de la protection des données.

Le *chapitre I* définit les buts de l'accord et son rapport avec le droit interne et le droit international. Il indique également quelles sont les autorités responsables de la mise en œuvre de l'accord et définit les zones frontalières.

Le *chapitre II* arrête les formes générales de coopération, telles que l'échange d'informations, personnelles ou non, de même que l'entraide administrative en cas d'urgence et la coopération en matière de formation de base et de formation continue.

Le *chapitre III* règle l'échange automatique de données et d'informations.

Le *chapitre IV* passe en revue les formes particulières de coopération policière et constitue donc le cœur de la révision. Il règle principalement les mesures transfrontalières comme l'observation, la poursuite et la livraison surveillée et les différents instruments de lutte contre la grande criminalité, tels que les investigations secrètes préalables à l'ouverture d'une procédure pénale, ainsi que la protection des témoins et des victimes. Le chapitre IV contient en outre des dispositions sur la coopération dans la lutte contre l'immigration illégale (par ex. conseillers en matière de documents, soutien lors de rapatriements). Il optimise à cet égard l'organisation de la coopération transfrontalière entre les cantons frontaliers et les pays voisins (par ex. transit policier, remise de personnes à la frontière) et sur les formes de missions communes.

Le *chapitre V* contient les dispositions relatives au droit applicable lors d'activités sur le territoire d'un autre Etat contractant.

Le *chapitre VI* règle la coopération visant la poursuite d'infractions aux prescriptions sur la circulation routière.

Le *chapitre VII* règle dans le détail la protection des données dans le cadre de la coopération transfrontalière entre les Etats contractants.

Le *chapitre VIII* prévoit entre autres la possibilité de conclure des conventions en vue de la mise en œuvre de la coopération prévue par l'accord et d'organiser des rencontres d'experts pour régler l'application et le développement de l'accord. Il fixe par ailleurs les modalités d'entrée en vigueur et de dénonciation.

⁷ RS 138.1

1.4

Appréciation

Le Conseil fédéral considère que les négociations ont donné des résultats extrêmement positifs. Les directives définies dans le mandat de négociation ont pu être totalement intégrées à la révision de l'accord. Le nouvel accord de coopération policière reprend des dispositions qui figuraient dans l'accord conclu avec l'Allemagne ou dans celui passé avec la France. Il s'agit notamment des dispositions relatives aux investigations secrètes préalables à l'ouverture d'une procédure pénale et de la coopération en matière de répression des infractions aux prescriptions sur la circulation routière. De nouvelles dispositions qui n'existent pas encore dans les autres accords de coopération policière sont créées dans d'autres domaines. L'accord révisé conclu avec l'Autriche et le Liechtenstein constitue ainsi un nouveau modèle pour la coopération policière internationale de la Suisse.

La Suisse dispose désormais d'un outil moderne et adapté afin de relever efficacement les nouveaux défis de la criminalité transfrontalière dans ses rapports avec l'Autriche et le Liechtenstein. Les investigations secrètes conduites préalablement à l'ouverture d'une procédure pénale, de même que les mesures de protection des témoins, permettront de lutter avec efficacité contre la grande criminalité, notamment le crime organisé. De surcroît, l'accord améliore et facilite la coopération policière transfrontalière dans les cantons frontaliers en autorisant de nouvelles formes de missions en cas de danger imminent, en réglant les mesures transfrontalières dans les trains et les bateaux et en renforçant l'utilisation de formes de missions communes. Par ailleurs, les thèmes chers aux cantons, tels que l'organisation plus efficace de la coopération policière dans le domaine de l'exécution des rapatriements, le transit de personnes placées en garde à vue ou la remise de personnes à la frontière, ont été intégrés à l'accord. Ces dispositions leur permettront d'améliorer la coopération policière et la mobilisation de ressources, principalement celles des cantons frontaliers. Enfin, l'accord révisé permettra de coopérer avec l'Autriche et le Liechtenstein dans le domaine de la répression des infractions aux prescriptions sur la circulation routière. Suite est ainsi donnée à une demande récurrente des cantons. Ces dispositions contribueront également à améliorer la sécurité sur les routes suisses.

2

Commentaires des dispositions

2.1

Accord

Les explications ci-après portent uniquement sur les dispositions matériellement nouvelles. Les dispositions non commentées correspondent à celles contenues dans l'accord de 1999 ou sont limpidés.

Art. 1 Objet de l'accord

L'accord vise à renforcer la coopération policière entre la Suisse, le Liechtenstein et l'Autriche. Cet objectif se reflète de fait dans l'art. 1: en plus de la coopération déjà en place en matière de lutte contre la criminalité et de prévention des menaces, l'accord permet la poursuite des infractions dans les domaines de la police des étrangers et de la police routière. La coopération en matière de police routière comprend tant le détachement de fonctionnaires chargés d'assurer la sécurité routière que

la poursuite transfrontalière des infractions aux prescriptions sur la circulation routière.

Art. 3 Relation avec d'autres accords internationaux

L'accord a pour but compléter les prescriptions et réglementations existantes, en particulier l'acquis de Schengen et de Dublin et ses développements ainsi que les réglementations de l'Organisation internationale de police criminelle (Interpol). Il permet en outre de garantir que d'éventuels développements de l'acquis de Schengen qui s'écarteraient du présent accord primeront, pour autant qu'ils s'appliquent aux trois Etats contractants (par. 1).

L'art. 39 de l'accord en vigueur a été intégré dans le nouvel art. 3 (par. 2). La Suisse réserve en particulier, l'accord du 26 octobre 2004 sur la lutte contre la fraude⁸, qui prévoit également dans son champ d'application la mise en œuvre d'observations, la formation de groupes d'investigation communs, etc.

Art. 4 Autorités et zones frontalières

La définition des autorités compétentes, des services centraux nationaux et des zones frontalières fait désormais l'objet d'un article séparé. Elle en devient plus compréhensible. Par opposition à l'accord en vigueur, le terme d'«autorités responsables de la sécurité» n'est plus le seul terme utilisé pour désigner toutes les autorités compétentes dans ce domaine. Les autorités responsables de la circulation en Autriche ne font en effet pas partie des autorités de sécurité à proprement parler et l'accord contient des dispositions qui ne concernent pas directement les autorités responsables de la sécurité définies à l'art. 4, notamment pour les mesures de rapatriement (art. 28). La référence aux autorités compétentes en matière de sécurité a été adaptée à la nouvelle organisation des autorités autrichiennes (par. 1). Au vu de l'organisation particulière des autorités dans le domaine de la police de la circulation en Autriche, les autorités compétentes sont nommées séparément dans ce paragraphe. Les services compétents seront à nouveau désignés lors du dépôt des instruments de ratification, conformément à l'art. 46. Pour la Suisse, une notification sera adressée aux autorités qui étaient déjà nommées dans le cadre de la mise en œuvre de l'accord de police franco-suisse (cf. commentaire relatif à l'art. 46). Par souci de clarté, les services centraux nationaux ont été réunis dans un paragraphe commun (par. 2). Les zones frontalières ne subissent aucun changement (par. 3).

Art. 6 Analyses de la situation

Les trois Etats contractants s'efforcent de parvenir à un niveau d'information aussi uniforme que possible sur l'état de la sécurité policière. L'art. 6 prévoit à cet effet l'échange d'analyses de la situation et une d'analyse commune de la sécurité. Ces dispositions ont été reprises de l'accord en vigueur, moyennant quelques adaptations formelles et matérielles reposant sur l'expérience acquise dans ce domaine. Les analyses annuelles menées de concert par les trois Etats que prévoyait l'accord de 1999 n'ayant jamais eu lieu, l'obligation de procéder à une analyse commune de la situation une fois par an a été supprimée.

⁸ Accord de coopération du 26 octobre 2004 entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, pour lutter contre la fraude et toute autre activité illégale portant atteinte à leurs intérêts financiers; RS **0.351.926.81**.

Art. 7 Assistance sur demande

L'art. 7 règle l'entraide administrative policière. Il correspond à l'art. 4 de l'accord en vigueur. Cette disposition centrale pour la coopération policière s'inspire de l'art. 39 de la convention d'application de l'accord de Schengen (CAAS)⁹. Cette disposition allait déjà au-delà de l'acquis de Schengen en 1999, puisqu'elle prévoyait des facilités supplémentaires pour la transmission directe des demandes d'assistance entre les autorités de police et qu'elle rendait possible la transmission des données personnelles à des fins relevant du droit des étrangers. Par rapport à sa version antérieure, cette disposition a uniquement subi des modifications rédactionnelles. Les paragraphes concernant les zones frontalières et les autorités compétentes en matière de sécurité ont été déplacés au nouvel art. 4.

Les Etats contractants peuvent se transmettre des informations obtenues sans recourir à des moyens de contrainte. Il s'agit en particulier des catégories d'informations nommées au par. 5. La liste non exhaustive des demandes possibles figurant au par. 5 a été complétée par rapport à l'accord de 1999. On citera notamment l'échange d'«informations de nature policière provenant de fichiers et de documents de services de police et des renseignements provenant de fichiers officiels accessibles au public», qui constituent une grande partie des informations échangées dans la pratique.

Art. 8 Entraide administrative en cas d'urgence

Le contenu de cet article correspond à celui de l'art. 7 de l'accord de 1999. Le texte n'a connu que de légères modifications rédactionnelles. Il dispose expressément que la disposition n'est applicable que dans les cas où il n'est pas possible de présenter la demande à temps aux autorités judiciaires compétentes sans compromettre le succès de la mesure. Pour l'Etat à qui la demande est adressée, rien ne change: il est tenu de faire appel à l'autorité judiciaire compétente pour mettre en œuvre la demande si le droit national l'exige pour la mesure concernée. Pour être informé du résultat des mesures mises en place, l'Etat requérant doit passer par la voie de l'entraide judiciaire.

Art. 9 Première audition policière après un accident

L'art. 9 tient compte des particularités géographiques et de la taille réduite de la zone frontalière entre les cantons suisses, le Liechtenstein et le Land autrichien du Vorarlberg. Cet article habilite en particulier la Landespolizei liechtensteinoise à interroger des personnes hospitalisées en Autriche ou en Suisse après un accident (accidents de ski et autres accidents de sport principalement, mais aussi accidents de la circulation) en présence d'un fonctionnaire de l'autorité concernée. Une telle audition requiert l'approbation de l'autorité responsable de la sécurité de l'Etat à qui la demande est adressée et ne doit pas être confondue avec l'audition formelle d'une personne en sa qualité de prévenue ou de victime, qui ne peut être menée que sur la base d'une demande d'entraide judiciaire.

⁹ Convention d'application de l'accord de Schengen du 19 juin 1990, JO L 239 du 22.9.2000, p. 19.

Art. 10 Communication spontanée d'informations

L'art. 10 correspond pour l'essentiel à l'art. 8 de l'accord de 1999. Il a néanmoins été adapté aux obligations de l'acquis de Schengen auxquelles les trois Etats contractants sont tenus. Conformément à la décision-cadre 2006/960/JAI¹⁰ («initiative suédoise»), les Etats Schengen doivent se transmettre spontanément les informations susceptibles d'aider le destinataire à lutter contre des infractions et à prévenir des menaces concrètes. C'est pourquoi la limitation à des «cas particuliers» qui figure dans l'accord de 1999 a été supprimée. La transmission facilitée dans le trafic frontalier au sens de l'art. 7, par. 2, 3 et 4, est maintenue.

Art. 12 Transmission d'informations en procédure automatisée

Dans l'accord de 1999, la transmission des informations en procédure automatisée est réglée à l'art. 5. Lorsque cette disposition a été élaborée, la Suisse n'avait pas encore accès au Système d'information Schengen (SIS). Cette disposition a été conçue pour que les trois Etats contractants puissent échanger et enregistrer dans un cadre régional les signalements de recherche nationaux enregistrés chez eux. Un système de recherche régional parallèle au SIS aurait ainsi été créé. L'art. 5 n'a pas été mis en œuvre avec l'Autriche, et il est peu probable qu'il le soit à l'avenir en raison du rattachement de la Suisse au SIS. Le contenu normatif de l'art. 5 figurera néanmoins dans l'accord de police révisé (art. 12) parce qu'il fait aussi office de base légale pour la coopération dans le domaine de la recherche de personnes, de véhicules et d'objets. La disposition a toutefois subi des modifications d'ordre rédactionnel. Les catégories de signalements sont à présent classées de manière systématique selon la finalité du signalement (par. 1), le contenu des communications (par. 2), les suites données au signalement (par. 3) et les catégories de signalement du SIS: personnes disparues (par. 4, analogue à l'art. 97 CAAS), recherche du lieu de séjour à la demande des autorités judiciaires (par. 5, analogue à l'art. 98 CAAS), surveillance discrète (par. 6, analogue à l'art. 99 CAAS) et recherche d'objets (par. 7, analogue à l'art. 100 CAAS). Au par. 1, la distinction inutile qui figurait dans l'accord de 1999 entre «recherche du lieu de séjour et prise en charge de personnes disparues» (let. a) et «recherche du lieu de séjour et prise en charge de personnes au sens du par. 5» (let. b) est supprimée. La catégorie de personnes définie à l'art. 5, par. 5, de l'accord en vigueur comprend les personnes majeures disparues, les personnes mineures disparues et les personnes qui, à la demande de l'autorité compétente, doivent être placées provisoirement en sécurité pour leur protection ou pour prévenir une menace, ou qui, sur ordre d'un service compétent, doivent être internées de force. Elle figure désormais à l'art. 12, par. 4. Les par. 8 à 10 règlent la protection des données. Ils sont repris de l'accord en vigueur, dans un ordre différent.

Art. 13 Echange de données relatives à des véhicules et à leurs détenteurs

L'art. 13 prévoit que les données relatives à des véhicules et à leurs détenteurs peuvent être transmises aux autres Etats contractants, à leur demande, pour autant qu'elles soient nécessaires à la lutte contre la criminalité, à la prévention de menaces

¹⁰ 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.

contre la sécurité et l'ordre publics ou à la poursuite d'infractions aux prescriptions sur la circulation routière (par. 1). L'échange de ces données peut se faire dans le cadre d'une procédure automatisée ou non (par. 2). Une procédure automatisée sera mise en place pour la poursuite d'infractions aux prescriptions sur la circulation routière. Cette procédure sera analogue à celle utilisée avec la France et l'Allemagne sur la base des accords de coopération policière en vigueur. Les modalités de consultation, de l'étendue des informations fournies et de la transmission des données provenant des fichiers nationaux d'immatriculation seront réglées dans un accord de mise en œuvre (cf. commentaire relatif à l'art. 47).

Art. 14 Observation transfrontalière

La réglementation de l'observation transfrontalière a été remaniée en fonction des expériences faites sur le terrain et a été reformulée de manière plus compréhensible, mais son contenu reste le même que dans la version actuelle. Cette disposition va au-delà de l'acquis de Schengen: d'une part, la coopération Schengen ne prévoit pas la possibilité de mener une observation avant qu'une infraction soit commise ou dans le but d'assurer l'exécution d'une peine. D'autre part, l'art. 14 du présent accord facilite l'observation transfrontalière puisqu'il les autorise pour toutes les infractions pouvant donner lieu à une extradition, alors que la CAAS en dresse une liste exhaustive. A cela s'ajoute qu'une observation transfrontalière peut être menée durant douze heures sans autorisation préalable de l'Etat sur lequel elle a lieu. Les fonctionnaires sont en outre habilités, contrairement à la réglementation de la CAAS, à procéder à des interpellations.

L'observation transfrontalière sera autorisée dans le cadre d'une procédure d'enquête relative à une infraction pouvant donner lieu à une extradition dans l'Etat à qui la demande est adressée (par. 1). Elle sera également possible pour assurer l'exécution d'une peine (par. 2, let. b), prévenir des infractions pouvant donner lieu à une extradition (par. 2, let. c), empêcher, dans sa phase préparatoire, une infraction donnée pouvant donner lieu à une extradition (par. 2, let. d) ou lutter contre la criminalité en bande et le crime organisé (par. 2, let. e). L'observation de tiers est réglée de manière plus détaillée dans le nouvel accord: elle sera autorisée dans le cadre d'une procédure pénale s'il y a de sérieuses raisons de penser qu'elle peut conduire à l'identification ou à la localisation d'une personne soupçonnée d'avoir participé à une infraction pouvant donner lieu à une extradition (par. 2, let. a). Cette précision n'est pas fondamentalement nouvelle: une disposition analogue 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 pénale¹¹.

Les observations transfrontalières menées à titre préventif sur demande préalable (par. 2, let. c à e) sont possibles uniquement si le droit interne de l'Etat à qui la demande est adressée prévoit ces mesures. En Suisse, les dispositions déterminantes figurent dans les lois cantonales en matière de police. Une autre condition de l'observation préventive est que la demande n'ait pas pu être émise dans le cadre d'une procédure d'enquête et que le but de l'observation ne puisse pas être atteint en confiant l'affaire aux fonctionnaires de l'Etat à qui la demande est adressée ou par la

¹¹ RS 0.351.12

formation d'un groupe d'observation commun (art. 19) (principe de proportionnalité).

Une autorisation est valable pour l'ensemble du territoire (par. 4). En cas d'urgence particulière une observation peut se poursuivre au-delà de la frontière sans autorisation préalable à certaines conditions: le franchissement de la frontière doit être communiqué immédiatement, alors que l'observation est encore en cours, à l'autorité compétente de l'Etat contractant sur le territoire duquel l'observation se poursuit. Une demande justifiant la mesure doit être envoyée a posteriori à l'Etat concerné dans les plus brefs délais. Si ce dernier ne donne pas son feu vert ou qu'il néglige de donner une autorisation dans les douze heures qui suivent le franchissement de la frontière, l'observation doit être interrompue (par. 5 à 7).

Le par. 8 fixe les conditions générales auxquelles les observations sont soumises. Les fonctionnaires qui assurent l'observation doivent se conformer au droit de l'Etat contractant sur le territoire duquel ils opèrent (par. 8, let. a). Ils sont alors soumis aux mêmes dispositions relatives au droit de la circulation routière que les fonctionnaires de l'Etat sur le territoire duquel ils circulent. Ils ont en outre l'interdiction de pénétrer dans des logements ou sur des lieux non accessibles au public. Ils peuvent en revanche pénétrer dans des locaux de travail, d'entreprises ou d'affaires accessibles au public pendant leurs heures d'ouverture (par. 8, let. b). Le par. 8, let. c habilite les fonctionnaires à retenir la personne observée si cette dernière a été surprise en flagrant délit d'infraction ou de participation à une infraction pouvant donner lieu à une extradition selon le droit de l'Etat sur lequel l'observation a lieu ou si elle est poursuivie en raison de tels faits. Les autres compétences des fonctionnaires correspondent à celles accordées en cas de poursuite transfrontalière (cf. art. 15).

Le par. 8, let. d, prévoit que l'Etat requérant doit fournir un rapport sur toute observation menée. L'Etat sur le territoire duquel l'observation a eu lieu peut en outre exiger la comparution personnelle des fonctionnaires qui ont assuré l'observation. L'al. 8, let. e, est étroitement lié à ce qui précède: cette disposition fait obligation à l'Etat dont dépendent les fonctionnaires qui ont assuré l'observation d'apporter son concours à l'Etat sur le territoire duquel l'observation a eu lieu pour les enquêtes policières ou judiciaires qui découlent de l'observation. Le but est d'assurer le respect des conditions fixées par le présent accord et du droit national. Le recours à des moyens techniques n'est autorisé, selon le par. 8, let. f, que dans la mesure où le droit de l'Etat contractant sur le territoire duquel l'observation se poursuit les autorise. Les autorités étrangères doivent donc se limiter aux moyens autorisés sur le territoire de l'autre Etat et sont tenues, le cas échéant, d'obtenir l'autorisation d'un juge. Les requêtes concernant des observations transfrontalières à l'aide de techniques de localisation peuvent être adressées à l'Office fédéral de la police. Ce dernier obtient alors l'ordre ou l'autorisation nécessaire auprès du Ministère public de la Confédération ou du tribunal des mesures de contrainte dans un délai de 24 heures.

Le par. 9 règle la transmission des demandes: en raison de l'association de la Suisse à Schengen, les voies de communication ont été adaptées avec l'accord de la Confédération des commandants des polices cantonales de Suisse. La version révisée de l'accord doit en tenir compte. Les requêtes envers la Suisse doivent désormais toutes être adressées à l'Office fédéral de la police: celui-ci accordera une si l'affaire relève de la compétence de la Confédération ou transmettra la requête à l'autorité cantonale compétente. Cette procédure vaut tant pour l'observation dans le cadre d'une procédure pénale que pour l'observation visant à prévenir une infraction.

La réglementation de la poursuite transfrontalière a elle aussi fait l'objet d'un remaniement en fonction de l'expérience acquise sur le terrain. Selon le par. 1, la poursuite transfrontalière est autorisée si la personne a été surprise alors qu'elle commettait une infraction ou participait à une infraction pouvant donner lieu à une extradition ou si elle s'est évadée alors qu'elle était incarcérée ou détenue préventivement pour avoir commis une infraction pouvant donner lieu à une extradition. Sur ce point également, l'accord va au-delà de l'acquis de Schengen (art. 41 CAAS): une personne qui se soustrait à un contrôle de police peut en effet faire l'objet d'une poursuite transfrontalière. L'accord de 1999 permettait la de poursuivre lorsqu'elle s'était soustraite au contrôle de police à moins de 30 kilomètres de la frontière; cette distance s'élève désormais à moins de 80 kilomètres de la frontière. Le par. 2 précise en outre que la personne doit avoir ignoré les injonctions de s'arrêter et qu'elle doit représenter un danger pour la sécurité publique.

La possibilité d'extradition se fonde sur le droit de l'Etat sur le territoire duquel la poursuite a eu lieu. Les fonctionnaires concernés doivent immédiatement prendre contact avec l'autorité locale compétente de l'autre Etat, si possible avant d'avoir franchi la frontière. Ils sont habilités à retenir la personne poursuivie si les autorités compétentes ne peuvent être associées à temps à la poursuite (par. 4). La poursuite n'est soumise à aucune limitation dans l'espace ou dans le temps (par. 5). Le par. 6 précise les conditions générales du déroulement d'une poursuite. Selon le par. 7, la personne poursuivie peut être retenue par les autorités aux fins d'interrogatoire quelle que soit sa nationalité, sous réserve des réglementations nationales régissant la détention ou l'arrestation provisoire.

Lorsque des fonctionnaires se préparent à franchir la frontière, les autorités suisses sont averties par des communications adressées aux polices cantonales de Saint-Gall ou des Grisons. Dans les cas d'une importance capitale ou lorsque la poursuite a dépassé les limites de la zone frontalière, les services centraux nationaux des deux Etats concernés doivent être informés du déroulement de la poursuite (par. 8). Comme par le passé, la poursuite transfrontalière est autorisée sur le territoire des cantons de Saint-Gall et des Grisons et sur celui du Liechtenstein en cas d'infraction aux prescriptions sur la circulation routière (par. 9).

L'art. 16 correspond en grande partie à l'art. 12 de l'accord en vigueur. Il se fonde sur l'art. 73 CAAS, qui ne prévoit toutefois la livraison surveillée que dans le domaine des stupéfiants. Entre-temps, l'art. 73 CAAS a été remplacé par l'art. 12 de la convention du 29 mai 2000 relative à l'entraide judiciaire en matière pénale entre les Etats membres de l'Union européenne¹². L'art. 12 fait partie de l'acquis de Schengen. Il fait obligation aux Etats membres de Schengen 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. La présence d'un article consacré à la livraison surveillée dans le nouvel accord de

¹² Acte du Conseil du 29 mai 2000 établissant, conformément à l'art. 34 du traité sur l'Union européenne, la convention relative à l'entraide judiciaire en matière pénale entre les Etats membres de l'Union européenne, JO C 197 du 12.7.2000, p. 1.

coopération policière reste justifiée pour régler les modalités du déroulement de la livraison surveillée.

La livraison surveillée nécessite l'accord de l'Etat à qui la demande est adressée. L'autorisation n'est accordée que lorsque l'Etat requérant estime qu'à défaut d'une telle mesure il serait impossible ou notablement plus difficile d'identifier les instigateurs ou acteurs de tels trafics ou de découvrir des réseaux de distribution (proportionnalité, nécessité). Contrairement à l'accord de 1999, le nouveau texte précise que la livraison surveillée est possible uniquement pour élucider une infraction susceptible de donner lieu à une extradition. L'autorisation est valable pour l'ensemble du territoire de l'Etat concerné. Celui-ci peut refuser d'accorder l'autorisation. La livraison surveillée peut être interceptée et son contenu (illégal) peut être soit laissé en l'état, soit partiellement ou intégralement remplacé (par. 1). Le par. 2 prévoit que l'autorisation est limitée ou refusée si la marchandise présente un risque excessif pour les personnes associées à son transport ou un danger pour la sécurité publique. On pense notamment à des armes de destruction massive ou à des composants servant à fabriquer de telles armes, à des déchets dangereux ou à des substances radioactives. Toute livraison surveillée de personnes (traite d'êtres humains, trafic de migrants) est également exclue. Le par. 3 règle de manière détaillée les tâches de surveillance de l'Etat à qui la demande est adressée: ce dernier doit s'assurer que la surveillance est ininterrompue et qu'il est en tout temps possible de s'emparer des auteurs et des marchandises. Des fonctionnaires de l'Etat requérant peuvent aussi accompagner les fonctionnaires qui ont repris la surveillance sur le territoire de l'Etat à qui la demande est adressée. Ils sont alors soumis au droit de cet Etat et aux instructions de ses autorités.

Le par. 4 prévoit la possibilité d'autoriser des livraisons surveillées qui débutent ou se poursuivent dans un Etat tiers. Une telle mesure ne peut cependant être autorisée que si le respect des conditions énoncées au par. 3 est garanti. Les demandes relatives aux livraisons surveillées doivent être adressées à l'Office fédéral de la police (par. 6).

Art. 17 Investigations secrètes

De manière analogue à l'accord entre la Suisse et l'Allemagne en matière de coopération policière, cet article autorise l'investigation secrète avant l'ouverture d'une procédure pénale. L'objectif est d'opérer une distinction aussi nette que possible entre l'accord de coopération policière et les conventions d'entraide judiciaire. La coopération dans ce domaine n'est possible que dans la mesure où le droit national le permet. En Suisse, les dispositions déterminantes figurent principalement dans les lois cantonales en matière de police.

S'agissant d'un sujet particulièrement sensible, différentes conditions et différents garde-fous sont prévus, comme dans l'accord entre la Suisse et l'Allemagne: les autorités doivent par exemple disposer d'indices concrets indiquant qu'une infraction susceptible de donner lieu à l'entraide judiciaire et pour laquelle le recours à l'investigation secrète est autorisé a été commise. Les infractions concernées doivent au surplus posséder une portée considérable (par ex. terrorisme, financement du terrorisme, crime organisé ou trafic de stupéfiants). Le recours à des investigateurs secrets est possible si le droit des deux Etats le prévoit.

Selon le par. 2, les conditions de l'engagement d'investigateurs secrets et l'utilisation des résultats des investigations sont définies par l'Etat à qui la demande est adressée, dans le respect de son droit interne.

Le par. 3 limite les investigations à des missions ponctuelles et de durée déterminée. La durée prévue de la mission doit être indiquée dans la demande. S'il apparaît que les investigations prendront un certain temps, celles-ci peuvent être autorisées pour une durée d'un mois, avec possibilité de prolongation. Les missions doivent être coordonnées avec les autorités compétentes de l'Etat à qui la demande est adressée.

Les actes des investigateurs secrets engagent la responsabilité de l'Etat à qui la demande est adressée. Ce dernier peut à tout moment mettre fin à une mission. Les investigateurs secrets d'un Etat étranger agissent sous la direction d'un fonctionnaire de l'Etat à qui la demande est adressée (par. 4).

En vertu du par. 5, l'Etat à qui la demande est adressée est tenu de prendre toutes les mesures utiles aux niveaux de la technique et du personnel pour soutenir l'Etat requérant. Ainsi ce dernier peut, dans le respect du droit interne de l'autre Etat, mettre à la disposition de l'Etat à qui la demande est adressée des certificats officiels ou d'autres documents nécessaires à la constitution de l'identité d'emprunt de l'investigateur secret. Celui-ci est habilité à faire usage de ces documents pour tout rapport juridique pendant le déroulement de sa mission.

Le par. 6 dispose que les investigateurs secrets peuvent emporter les moyens techniques nécessaires à la sécurité de la mission, à moins que l'Etat à qui la demande est adressée ne s'y soit opposé expressément. Les moyens techniques emportés doivent être mentionnés expressément dans la demande. Cette disposition concerne notamment l'usage de microphones grâce auxquels les fonctionnaires qui collaborent avec l'investigateur secret peuvent suivre le cours des conversations et intervenir si nécessaire.

En vertu du par. 7, des investigateurs secrets sont autorisés à intervenir sans autorisation préalable dans des cas particulièrement urgents, pour autant que les conditions d'engagement visées aux par. 1 à 3 soient remplies et que tout porte à croire que les investigateurs risquent autrement d'être découverts. Dans de tels cas, l'investigateur secret doit se limiter à prendre les mesures strictement nécessaires à la sauvegarde de son identité d'emprunt. Son intervention doit être signalée a posteriori à l'autorité compétente désignée au par. 7 et une demande dûment justifiée doit être présentée à cette dernière dans les plus brefs délais.

Art. 18 Protection des témoins et des victimes

Les programmes de protection des témoins visent à protéger les personnes qui doivent témoigner dans le cadre d'une procédure pénale et qui sont, de ce fait, menacées. L'objectif des mesures de protection des témoins est double: d'une part, 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 à la procédure ou de leur lien avec celle-ci et, d'autre part, garantir la poursuite de la procédure pénale en encourageant les personnes à témoigner et en maintenant leur résolution à le faire. Une coopération internationale étroite est essentielle à cet égard, parce que le territoire suisse est trop exigu pour assurer 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 précieuse avec des pays qui présentent des points communs avec la Suisse aux niveaux linguistique et socioculturel.

L'art. 18 prévoit un soutien entre les Etats contractants dans la mise en œuvre de mesures de protection des témoins et des victimes, pour autant que le droit interne le permette. La disposition fait délibérément référence à la protection des victimes au sens large, afin de pouvoir couvrir d'autres situations à l'avenir. La coopération dans le domaine de la protection des victimes et des témoins est régie par le droit interne. Le droit suisse prévoit par exemple des mesures de protection des témoins à l'art. 30, al. 1, let. e, de la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers¹³ (protection des témoins de la traite d'êtres humains) et, pour le domaine extraprocédural, dans la loi du 23 mars 2007 sur l'aide aux victimes¹⁴.

Les principes établis à l'art. 18 correspondent aux règles applicables dans la coopération en matière de protection des témoins et aux normes de coopération internationale fixées dans la loi fédérale du 23 décembre 2011 sur la protection extraprocédurale des témoins¹⁵. La coopération ne vise pas uniquement l'échange d'informations, mais aussi la prise en charge de personnes à protéger qui ne pourraient pas être placées dans l'autre Etat pour des raisons de sécurité (par. 2). L'Etat à qui la demande est adressée est donc habilité, dans le respect de son droit interne, à fournir à l'Etat requérant des certificats officiels ou d'autres documents servant à constituer ou à maintenir une identité provisoirement modifiée (identité d'emprunt) pour la personne à protéger. La Suisse n'est cependant pas tenue d'admettre d'office de telles personnes et peut à tout moment rompre la coopération si des motifs graves le justifient. Dans ce cas, l'Etat requérant a l'obligation de reprendre en charge les personnes à protéger (par. 6). Pour chaque cas d'espèce, les autorités compétentes fixent les modalités de 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, soit selon droit en vigueur avec l'Office fédéral de la police pour la Suisse (cf. art. 16 de l'ordonnance du 7 novembre 2012 sur la protection extraprocédurale des témoins¹⁶ en relation avec l'art. 48a, al. 1, de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration¹⁷). Les personnes qui font l'objet d'un programme de protection des témoins dans l'Etat requérant ne sont pas admises dans un programme de protection d'un autre Etat contractant (par. 4). La répartition des coûts correspond aux recommandations de l'Office européen de police et à la pratique actuelle dans la coopération internationale (par. 5).

Art. 19 Formes de missions communes

L'art. 19 constitue l'une des principales nouveautés de l'accord révisé. Les adaptations se fondent également sur les expériences faites par les autorités de police lors de missions communes. On a par exemple constaté que l'utilité des patrouilles communes est très restreinte lorsque les fonctionnaires de police de l'autre Etat ne sont pas habilités à exercer la puissance publique. Les conditions restrictives fixées

13 RS 142.20

14 RS 312.5

15 RS 312.2

16 RS 312.21

17 RS 172.010

dans l'accord de 1999 ont donc été assouplies (par. 2). La nouvelle version se fonde sur l'art. 24 du traité de Prüm du 27 mai 2005¹⁸.

Le par. 1 permet le recours à des formes d'intervention visant à prévenir les menaces contre la sécurité et l'ordre publics et à lutter contre la criminalité. Ces formes d'intervention comprennent les patrouilles communes et les groupes communs de contrôle, d'évaluation et d'observation, au sein desquels des fonctionnaires peuvent participer à des missions sur le territoire d'un autre Etat.

Lors de telles missions, les fonctionnaires de l'Etat partenaire peuvent être chargés d'exercer la puissance publique. Les services concernés doivent cependant s'entendre au préalable, notamment sur le but et la durée de la mission, sur les tâches et les compétences des fonctionnaires et sur les questions logistiques. Ils doivent par ailleurs déterminer les bases légales à respecter lors de la mission (par. 2 et 3). Les conditions supplémentaires qui s'appliquent à l'exercice de la puissance publique sont réglées en particulier au par. 4: ces actes ne peuvent être exécutés que sous la conduite de fonctionnaires de l'Etat sur le territoire duquel se déroule la mission et dans le respect du droit de cet Etat.

L'al. 5 règle l'utilisation d'armes à feu: elle n'est admise que sur ordre du service chargé de diriger la mission, en cas de légitime défense ou pour prêter secours en cas d'urgence. Cette disposition figurait déjà dans l'accord de 1999, à l'article concernant le détachement de fonctionnaires avec exercice du droit de souveraineté (art. 15).

Art. 20 Détachement de fonctionnaires avec exercice de la puissance publique

Les Etats contractants conservent la possibilité de détacher des fonctionnaires des autorités responsables de la sécurité auprès des autorités compétentes d'un autre Etat contractant, afin de prévenir des menaces et de lutter contre des infractions. Ces fonctionnaires peuvent également être chargés d'exercer la puissance publique. Les conditions fixées à l'art. 19, par. 3 à 5, s'appliquent par analogie.

Art. 21 Mesures en cas de danger imminent

L'art. 21 prévoit qu'en cas de danger grave et imminent pour la vie, l'intégrité corporelle ou la propriété, les fonctionnaires des autorités de police peuvent franchir la frontière vers un autre Etat contractant sans obtenir son accord préalable. Une disposition similaire figure à l'art. 25 du traité de Prüm, mais elle fait uniquement référence au danger imminent pour la vie ou l'intégrité corporelle. L'accord de coopération policière avec la France contient également une disposition similaire: en cas d'accident grave, la patrouille la plus proche du lieu de l'accident est autorisée à intervenir, quelle que soit son Etat d'origine (art. 16, par. 4).

Le par. 1 permet ainsi exceptionnellement aux fonctionnaires de franchir la frontière sans obtenir l'accord préalable de l'Etat concerné pour prévenir un danger imminent pour la vie, l'intégrité corporelle ou la propriété et mettre en œuvre dans la zone

¹⁸ Traité du 27 mai 2005 entre le Royaume de Belgique, la République fédérale d'Allemagne, le Royaume d'Espagne, la République française, le Grand-Duché de Luxembourg, le Royaume des Pays-Bas et la République d'Autriche relatif à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme, la criminalité transfrontalière et la migration illégale.

frontalière se trouvant sur le territoire de l'autre Etat les mesures provisoires pour prévenir le 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. L'urgence peut uniquement être invoquée lorsque le danger risque de se concrétiser avant l'intervention des fonctionnaires de l'Etat concerné.

Selon le par. 3, les fonctionnaires 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 fonctionnaires qui interviennent sur son territoire. Il est ensuite tenu de reprendre le contrôle de la situation au plus vite. Les fonctionnaires sont tenus de suivre les instructions de l'Etat sur le territoire duquel ils agissent.

Le par. 4 établit notamment que les fonctionnaires sont soumis au droit de l'Etat sur le territoire duquel ils accomplissent la mission.

Etant donné que ces missions ont pour but de prévenir des dangers dans les régions frontalières, le par. 5 dispose que les polices cantonales des cantons frontaliers de Saint-Gall et des Grisons doivent être informées.

Art. 22 Subordination de fonctionnaires en vue de régler la circulation routière et d'en assurer la sécurité

Les fonctionnaires d'un Etat peuvent être mis à la disposition des autorités compétentes d'un autre Etat contractant afin d'assurer la sécurité et la fluidité de la circulation routière lors d'événements majeurs. Ils ont pour tâche de régler la circulation et d'assurer la sécurité, mais ils peuvent également être chargés de tâches d'exécution. S'ils sont chargée d'exercer la puissance publique, les conditions fixées à l'art. 19, par. 3 et 4, s'appliquent.

L'art. 22 constitue une disposition spéciale des art. 19 et 20 pour le domaine de la police de la circulation en cas d'événements majeurs. Cette disposition peut être utile notamment pour l'organisation de manifestations de grande envergure. Elle est nécessaire en raison de l'organisation des autorités autrichiennes en matière de police de la circulation.

Art. 23 Opérations de recherches transfrontalières

L'art. 23 prévoit que les autorités compétentes des Etats contractants peuvent participer à des opérations de recherches transfrontalières. La possibilité de mener de telles opérations était déjà prévue dans l'accord de 1999 (art. 13, par. 2). Le nouvel accord ne réserve cependant plus cette possibilité aux seules autorités des zones frontalières. Cet élargissement des compétences permettra de mettre en place de nouvelles formes de coopération avec l'Autriche notamment, comme le dispositif d'alerte en cas d'enlèvement d'enfant. Une telle collaboration est déjà en place avec le Liechtenstein.

Art. 26 Gardes de sûreté à bord des aéronefs

Une autre nouveauté du présent accord est la coopération dans l'engagement de gardes de sûreté à bord des aéronefs (appelés aussi *Air Marshals* ou «Tigres»). Cette coopération porte en particulier sur l'engagement de gardes à bord d'aéronefs effec-

tuant des vols entre les territoires des Etats contractants (par. 3). Il revient cependant à chaque Etat de décider d'engager des gardes de sûreté à bord des aéronefs immatriculés sur son territoire: l'accord ne les y contraint pas. Cette disposition ne crée pas non plus de base légale internationale pour l'engagement de gardes de sûreté dans l'aviation. La référence aux conventions relatives à l'aviation civile internationale précise que cet engagement se fonde sur le droit international existant. Selon la définition du par. 2, seuls fonctionnaires des autorités responsables de la sécurité peuvent être engagés en tant que gardes de sûreté dans le cadre de l'accord. L'engagement d'employés d'entreprises de sécurité privées est donc exclu.

Art. 27 Conseillers en matière de documents

Les trois Etats contractants entendent coopérer dans le domaine des conseillers en matière de documents (par. 1). Le droit suisse comprend depuis le 1^{er} janvier 2011 une base légale ad hoc à l'art. 100a de la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers (LEtr). La tâche essentielle de ces conseillers consiste à assister les autorités locales lors du contrôle des documents. A la demande de l'autorité compétente, le conseiller en matière de documents peut par exemple apporter son aide à l'examen de documents de voyage et de visas. Un conseiller en matière de documents ne dispose d'aucune compétence relevant de la puissance publique (art. 100a, al. 2, LEtr).

La coopération entre les Etats contractants doit couvrir en particulier les domaines mentionnés au par. 2.

Le par. 3 présente les tâches que peut accomplir un conseiller en matière de documents, notamment l'octroi de conseils et la formation dans les affaires relatives aux passeports et aux visas pour les représentations étrangères des Etats contractants, pour les sociétés de transports ou pour les autorités et les institutions du pays hôte chargées des contrôles policiers à la frontière.

Art. 28 Assistance dans l'exécution de mesures de rapatriement

Les trois Etats contractants s'engagent à se prêter assistance pour l'organisation et l'exécution de rapatriements. L'art. 28 prévoit ainsi que des vols communs peuvent être organisés pour le retour de ressortissants d'Etats tiers. Les autorités compétentes se soutiennent en outre pour le transit en cas de rapatriement par voie aérienne. Cette disposition est une concrétisation de l'acquis de Schengen, en particulier de la directive 2008/115/CE¹⁹ (directive sur le retour), qui prévoit d'améliorer la coopération entre les Etats Schengen dans l'exécution de renvois vers des Etats tiers et de faciliter l'organisation et le déroulement de vols spéciaux. La coopération doit tenir compte des engagements internationaux des Etats contractants, notamment les accords de réadmission.

Art. 29 Transit sous escorte policière

Pour l'Autriche et le Liechtenstein, la possibilité de faire transiter des personnes directement par le territoire de la Suisse présente un avantage pratique important, en

¹⁹ Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les Etats membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, JO L 348 du 24.12.2008, p. 98.

particulier pour celles frappées de mesures de rapatriement. Il peut s'agir d'extraditions, d'expulsions ou d'escortes à destination d'un établissement pénitentiaire. En effet, le Liechtenstein ne possède pas d'aéroport et, pour le Land autrichien du Vorarlberg, un transport de personnes par l'aéroport de Zurich est plus rapide et plus simple qu'un transport à destination d'un aéroport international en Autriche. Une simplification des mesures de transit bénéficie aussi aux cantons frontaliers suisses, étant donné que ces derniers ne devront plus prendre en charge les personnes transférées à la frontière avec le Liechtenstein ou l'Autriche et escorter les fonctionnaires des deux autres Etats contractants jusqu'à leur lieu de destination.

Le par. 1 prévoit que les fonctionnaires des autorités compétentes d'un Etat contractant sont habilités à faire transiter sous escorte policière des personnes en garde à vue sur le territoire d'un autre Etat contractant. Ils sont également habilités à transférer des personnes frappées de mesures de rapatriement vers un aéroport se trouvant sur le territoire d'un autre Etat contractant. Cette disposition est destinée en particulier aux autorités autrichiennes ou liechtensteinoises qui veulent rapatrier une personne par l'aéroport de Zurich. L'autorité compétente de l'autre Etat doit être informée à temps du transit prévu, du chemin qui sera emprunté, du moyen de transport choisi et des données personnelles de la personne transférée. Le transit est réservé s'il nécessite une autorisation de la part des autorités judiciaires, par exemple dans le cas d'une extradition.

Le par. 2 spécifie que le transit doit suivre le chemin le plus court et qu'il ne doit pas être ponctué d'arrêts inutiles. En cas d'utilisation des transports publics, l'entreprise de transport doit être prévenue.

Selon le par. 3, les fonctionnaires opérant le transit ne sont pas autorisés à effectuer, d'autres actes d'autorité publique sur le territoire de l'autre Etat que le transit, sauf si ceux-ci sont nécessaires pour assurer le transit. Ils doivent prendre toutes les mesures de sécurité nécessaires afin d'empêcher une fuite de la personne transférée, la mise en danger de tiers et d'objets ou une perturbation de la circulation. L'application de mesures de contrainte, comme la mise de menottes, est autorisée si nécessaire. L'application de mesures de contrainte se fonde sur le droit interne de l'Etat sur le territoire duquel le transit a lieu. Ainsi, les fonctionnaires liechtensteinois ou autrichiens qui font transiter des personnes sous escorte sur le territoire suisse sont soumis aux dispositions de la loi du 20 mars 2008 sur l'usage de la contrainte²⁰ et de l'ordonnance du 12 novembre 2008 sur l'usage de la contrainte²¹.

Le par. 4 exclut le transport de personnes incapables à être transportées ou dont le transport est interdit selon les dispositions de l'entreprise de transport.

Selon le par. 5, si une personne transférée parvient à s'enfuir, les fonctionnaires qui l'accompagnent sont tenus de la poursuivre et d'informer immédiatement les autorités locales responsables de la sécurité. La poursuite doit se limiter aux alentours du chemin prévu pour le transit et doit prendre fin dès que les fonctionnaires locaux la prennent en charge et qu'ils le demandent aux fonctionnaires de l'escorte policière.

Le par. 6 prévoit que les personnes transférées n'ont besoin ni de document de voyage ni de visa pour le transit. Les fonctionnaires qui les accompagnent doivent se munir des documents nécessaires au transfert depuis un Etat contractant à destination d'un Etat tiers.

²⁰ RS 364

²¹ RS 364.3

Art. 30 Remise de personnes à la frontière

Depuis l'association de la Suisse et du Liechtenstein à Schengen, les contrôles des personnes ont été supprimés aux frontières entre les trois États contractants. Les agents de police ne sont donc plus stationnés directement à la frontière du côté autrichien. La Suisse et le Liechtenstein ont quant à eux opté pour une solution spéciale, puisque le Corps des gardes-frontière procède toujours à des contrôles douaniers avec l'Autriche. Actuellement, les services centraux chargés de la remise et de la prise en charge de la personne à transférer doivent se rendre à la frontière. Grâce au nouvel art. 30, il sera possible, dans un cas d'espèce et après accord entre les service concernés, d'effectuer la remise de personnes dans des lieux appropriés proches de la frontière sur le territoire de l'autre Etat, notamment dans des aéroports. Cette disposition permettra de réduire les coûts de coordination et d'éviter des déplacements. La sécurité de la remise de personnes s'en verra par ailleurs renforcée, étant donné que les lieux choisis disposeront d'installations adaptées. Les autorités responsables de la sécurité des Etats contractants doivent s'informer des endroits et des installations sis sur leur territoire qui sont appropriés pour la remise de personnes (par. 1).

Le par. 2 dispose que les dispositions l'art. 29, par. 2 à 6, s'appliquent par analogie au transport de personnes depuis la frontière. Le recours à des mesures de contrainte notamment y est réglé.

Art. 31 Mesures transfrontalières dans les trains et les bateaux

L'art. 31 tient compte de l'acquis de Schengen et de la situation géographique dans la région frontalière. Les mesures compensatoires de police habituelles 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 traverser la frontière dans ce but.

Le par. 1 permet aux fonctionnaires d'un Etat contractant de poursuivre à bord d'un train jusqu'au prochain arrêt officiel sur le territoire de l'autre Etat contractant les actes d'autorité publique qu'ils ont commencé à effectuer sur leur propre territoire. Ils sont également habilités à monter dans un train au dernier arrêt situé sur le territoire d'un autre Etat contractant afin de prendre des mesures visant à maintenir la sécurité et l'ordre publics à partir du dernier arrêt avant la frontière (par. 2). Si les fonctionnaires surprennent une personne en flagrant délit d'infraction, retrouvent une personne qui s'est évadée alors qu'elle était incarcérée ou détenue préventivement ou une personne recherchée au niveau international, ils sont habilités à la retenir jusqu'à l'arrivée des fonctionnaires compétents de l'autre Etat. Ils peuvent également retenir toute personne qui commet ou tente de commettre une infraction à la législation de l'autre Etat contractant sur le territoire de ce dernier. Les fonctionnaires peuvent procéder à une fouille de sécurité et menotter la personne durant son transport (par. 3). Le par. 4 étend cette disposition au transport de personnes par bateau.

Art. 32 Centres communs

Les centres de coopération policière et douanière communs, situés aux frontières suisses, constituent un excellent instrument de coopération transfrontalière. 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. 32 fournit la base légale permettant de créer une telle structure avec le Liechtenstein et l'Autriche. Rien n'est prévu pour le moment: le besoin ne se fait pas sentir sur le terrain et les cantons frontaliers n'ont pas manifesté d'intérêt pour un tel projet. Le bureau de liaison de Schaanwald suffit amplement pour la coopération actuelle.

Selon le par. 1, les Etats contractants peuvent ériger et gérer des centres communs d'échange d'informations et d'appui pour leurs autorités responsables de la sécurité. Ces centres peuvent être mis en place pour une durée illimitée ou pour une période déterminée. Des centres d'évaluation de la situation peuvent par exemple être mis provisoirement en place à l'occasion d'événements majeurs.

Le par. 2 dispose que les fonctionnaires travaillent côte à côte pour échanger, analyser et transmettre des informations dans des affaires relevant des autorités responsables de la sécurité; ils contribuent en outre à la coordination de la coopération transfrontalière. Ils peuvent par ailleurs, en vertu du par. 3, préparer le rapatriement de ressortissants d'Etats tiers et y participer activement. Conformément au par. 4, les fonctionnaires des centres communs ne sont pas habilités à mener des missions autonomes sur le terrain. Les autorités responsables de la sécurité peuvent toutefois les charger de préparer et de coordonner des missions opérationnelles communes dans les zones frontalières. Ils sont soumis en tel cas aux instructions et au pouvoir disciplinaire des autorités de sécurité nationales compétentes.

Le par. 6 prévoit que le nombre et l'emplacement des centres communs, ainsi que les modalités de la coopération et de la répartition équitable des coûts, doivent être réglés par convention. La Suisse applique déjà cette pratique dans sa coopération avec l'Italie et la France.

Le par. 7 prévoit la possibilité que des fonctionnaires de police puissent s'associer à des centres communs qu'un autre Etat contractant exploite avec un Etat tiers, pour autant que l'Etat tiers consente à une telle association. Les modalités de la coopération et la répartition des coûts doivent être réglées par convention entre tous les Etats concernés. Le par. 8 habilite pour sa part des Etats qui ne sont pas partie au présent accord à détacher des fonctionnaires dans les centres communs.

Les règles nationales d'exploitation de la partie suisse d'un centre de coopération s'appuient sur la convention internationale mentionnée à l'art. 32. Elles trouveront une base légale formelle dans le nouvel art. 6a de la loi fédérale du 7 octobre 1994 sur les Offices centraux de police criminelle de la Confédération²² (cf. ch. 2.2).

Art. 34 Uniformes et armes de service

Conformément au par. 1, les fonctionnaires qui opèrent 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. Selon le par. 3, l'utilisation d'armes à feu n'est admise qu'en cas de légitime défense ou pour prêter secours en cas d'urgence. Les art. 19 et 20 font cependant exception: au cours de missions communes pour lesquelles les fonctionnaires sont habilités à exercer la puissance publique et lors du détachement de fonctionnaires habilités à exercer la puissance publique, l'utilisation d'armes est autorisée à titre exceptionnel, sur ordre du service qui les dirige. L'art. 34 dispose expressément que les fonctionnaires qui

participent à des hommages, à des présentations ou à des événements officiels similaires ne sont autorisés à porter l'uniforme sur le territoire de l'autre Etat contractant que si ce dernier donne son accord (par. 2).

Art. 35 Utilisation de véhicules

L'art. 35 régit l'usage de tous les véhicules de service utilisés pour les missions prévues par le présent accord. Le par. 1 détermine que les fonctionnaires qui utilisent leur véhicule de service sur le territoire d'un autre Etat contractant sont soumis aux prescriptions sur la circulation routière de cet Etat. Les fonctionnaires peuvent faire usage de droits particuliers et de droits de passage si les fonctionnaires locaux y sont également autorisés. En incluant toutes les formes de missions, l'art. 35 étend le champ d'application de cette disposition par rapport à l'accord en vigueur. A l'instar de l'art. 34, il dispose que les fonctionnaires sont habilités à utiliser leurs véhicules sur le territoire de l'autre Etat contractant pour participer à des hommages, à des présentations ou à des événements officiels similaires (par. 2). Les fonctionnaires ne sont pas soumis aux péage sur les routes et les autoroutes lors de leur mission sur le territoire de l'autre Etat contractant (par. 6).

Art. 37 Responsabilité

L'art. 37 règle les questions de responsabilité pour les missions menées sur le territoire d'un autre Etat contractant. Si un tiers subit un dommage, la responsabilité revient à l'Etat sur le territoire duquel le dommage s'est produit. Les conditions auxquelles l'Etat concerné répond du dommage et le montant de la compensation relèvent du droit national qui s'appliquerait si le dommage avait été causé par ses propres fonctionnaires dans les mêmes conditions (par. 1).

Le par. 2 règle le droit de recours de l'Etat contractant tenu de verser une indemnité à titre de réparation envers un autre Etat contractant. Tout recours est exclu si l'Etat tenu de verser l'indemnité a lui-même sollicité l'intervention ou si le fonctionnaire a causé le dommage intentionnellement ou par négligence grave. Les Etats contractants renoncent à exiger la réparation des dommages qu'ils subissent, à moins que les fonctionnaires aient agi intentionnellement ou aient fait preuve de grave négligence.

Le par. 3 a été intégré dans l'accord sur la base des expériences faites pendant le Championnat d'Europe de football 2008 en Suisse et en Autriche, lors du détachement de fonctionnaires de police allemands. L'Etat qui a bénéficié du soutien d'un fonctionnaire détaché sur son territoire est également responsable des dommages causés intentionnellement par des tiers (supporters, manifestants) aux équipements ou aux véhicules des fonctionnaires détachés ou qui résultent d'une négligence grave de ces tiers. Cette disposition permet de garantir que l'Etat qui apporte un soutien ne subisse aucune charge financière.

Art. 40 Recherches de détenteurs de véhicules et de conducteurs

L'art. 40, par. 2, prévoit que les autorités compétentes de l'Etat contractant, soit les polices cantonales et municipales en Suisse, peuvent interroger, sur demande des autorités compétentes d'un autre Etat contractant, le conducteur d'un véhicule soupçonné d'avoir commis une infraction et transmettre les informations obtenues à l'autorité requérante. L'accord entre la Suisse et l'Allemagne prévoit à l'art. 35,

par. 9, que le service compétent de l'Etat requérant peut s'adresser directement au service compétent de l'autre Etat s'il a besoin d'informations complémentaires pour la poursuite d'infractions aux prescriptions sur la circulation routière (enquête subséquente). Conformément à l'art. 13, par. 1, let. c, l'enquête sur le détenteur du véhicule suivra une procédure automatisée.

Art. 41 Transmission et contenu des documents officiels

L'art. 41, par. 1, permet la transmission directe de documents liés à des infractions aux prescriptions sur la circulation routière. L'art. 41, par. 2, établit la liste des informations que doit contenir un document notifiés à une personne (morale ou physique). Les documents transmis à l'autre Etat contractant doivent contenir toutes les informations dont le destinataire a besoin pour pouvoir donner une réponse, soit notamment la nature, le lieu et l'heure 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 encourue ou infligée et les voies de recours doivent également figurer dans le document, de même que les délais applicables pour les voies de recours.

L'art. 41, par. 3, règle les conditions de la transmission de documents officiels par les autorités compétentes. Ce paragraphe correspond à l'art. 5, par. 2, de la convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale, qui fait partie de l'acquis de Schengen.

Art. 42 Conditions relatives aux demandes d'exécution forcée

L'art. 42 donne la possibilité à un Etat contractant de signaler les infractions aux prescriptions sur la circulation routière à un autre Etat contractant aux fins de recouvrement d'une amende et définit les conditions de cette assistance. Lorsqu'un jugement pénal prononcé en matière de circulation routière est passé en force, mais que la sommation de payer l'amende reste lettre morte, l'Etat concerné pourra demander l'exécution forcée à l'Etat dans lequel l'intéressé a son lieu de domicile ou de résidence. Cette prescription vise à garantir que la personne ne puisse pas échapper à la condamnation parce qu'elle est domiciliée dans l'autre Etat contractant. Pour des raisons de proportionnalité, une limite inférieure a été fixée pour la somme à recouvrer: l'accord prévoit que les amendes inférieures à 70 euros ou 100 francs ne sont pas exécutées dans l'autre Etat contractant. Cette somme peut toutefois aussi être atteinte en additionnant plusieurs peines pécuniaires prononcées contre une même personne (par. 1).

Dès qu'une demande a été déposée, l'Etat requérant renonce à exécuter lui-même la décision jusqu'à ce que l'autre Etat refuse la demande ou fasse savoir qu'il ne peut procéder à l'exécution (par. 2). 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 et attester que la requête est exécutoire, qu'elle n'est pas frappée de prescription selon le droit de l'Etat requérant et que la décision est limitée au recouvrement d'une somme d'argent (par. 3). La procédure convenue pour l'exécution forcée n'est pas applicable lorsque l'amende est assortie d'une peine privative de liberté ou que l'infraction à l'origine de l'amende s'ajoute à des délits ne concernant pas la circulation routière. Ces restrictions permettent de garantir

l'uniformité de la procédure d'exécution et d'éviter des conflits de compétence (par. 4).

Art. 43 Motifs de refus, obligation d'informer, degré et fin de l'exécution forcée

L'art. 43 établit une liste des motifs justifiant un refus d'une demande d'exécution forcée. Cette liste est exhaustive, ce qui signifie qu'un Etat contractant ne peut refuser une requête qui répond aux conditions visées à l'art. 42 sauf s'il estime que l'exécution de la sanction violerait l'interdiction de la double sanction (principe *ne bis in idem*), que l'infraction à l'origine de la demande ne peut être sanctionnée selon son droit national ou que la peine est prescrite selon son droit national. Aucune amende ne peut en outre être exécutée si le droit de l'Etat concerné prévoit une immunité. Grâce à ces motifs de refus, un Etat contractant ne peut être tenu de procéder à un acte non conforme à son ordre juridique.

Art. 44 Immédiateté de l'exécution forcée et conversion

L'art. 44 dispose en particulier que, pour tenir compte du droit interne, l'exécution de la décision se limite au maximum de la peine prévue par le droit de l'Etat concerné pour une infraction du même genre. Puisque l'Etat exécute les décisions à l'instar de ses propres décisions et qu'il conserve le produit de l'exécution forcée, il le fait dans sa propre monnaie.

Art. 45 Produit de l'exécution et frais

L'art. 45 souligne que ni les dépenses ni le revenu de l'exécution forcée ne font l'objet d'une répartition avec l'Etat requérant. Cette disposition traduit la volonté de simplifier la procédure administrative. Etant donné que le produit de l'exécution forcée est attribué à l'Etat qui exécute la décision, cette disposition l'incite également à procéder à l'exécution forcée.

Art. 46 Services compétents

Lors du dépôt des instruments de ratification, les Etats contractants désigneront les services chargés de la mise en œuvre du chapitre relatif à la poursuite des infractions routières. Ils pourront modifier ces désignations en tout temps par voie diplomatique. Les autorités compétentes pour la Suisse sont les suivantes:

- l'Office fédéral des routes (OFROU) pour la mise en œuvre technique de l'échange de données relatives à des véhicules et à leurs détenteurs;
- les autorités chargées de l'exécution d'amendes passées en force, à savoir les ministères publics ou, dans certains cantons, les polices cantonales comme le prévoit la coopération avec la France en la matière.
- les polices cantonales et municipales pour toutes les autres mesures d'exécution prévues dans ce chapitre.

Art. 47 Convention d'application

La mise en œuvre aux niveaux technique et administratif de la coopération dans le domaine des infractions aux prescriptions sur la circulation routière sera réglée dans une convention entre les Etats contractants. Conformément à l'art. 48a, al. 1, 2^e phrase, en relation avec l'art. 7a, al. 2, let. d, LOGA, l'OFROU peut se voir déléguer par le Conseil fédéral la compétence de conclure des accords. Cette délégation de compétences est aussi prévue dans l'accord de coopération policière entre la France et la Suisse.

Art. 52 Journalisation

Les trois Etats contractants participent à la coopération Schengen et doivent, de ce fait, satisfaire aux exigences minimales imposées par les dispositions sur la protection des données. La décision-cadre 2008/977/JAI²³ est déterminante à cet égard. Cette décision-cadre ayant été reprise dans le droit national des trois Etats contractants, le présent accord n'a pas besoin de contenir un chapitre consacré à la protection des données. Le traitement des données à caractère personnel doit ainsi se conformer aux prescriptions de l'Etat destinataire (art. 48, al. 1). Seules les dispositions requérant une concrétisation spéciale pour la coopération des autorités des trois Etats ont été inscrites dans l'accord, comme en 1999, à savoir notamment l'affectation à un usage déterminé, la journalisation et le traitement des données sur territoire étranger.

Les dispositions en matière de protection des données du présent accord (art. 48 à 54) correspondent matériellement à l'accord de 1999. La seule nouveauté concerne l'obligation de consigner le motif de consultation des données par un autre Etat contractant pour les infractions aux prescriptions sur la circulation routière (art. 52, par. 2).

Art. 57 Mise en œuvre de la coopération

Cette disposition correspond pour l'essentiel à l'art. 35 de l'accord de 1999. Il a toutefois été convenu avec l'Autriche que des conventions concernant l'application administrative et technique de l'accord pourraient être conclues entre les autorités compétentes sur la base de cet article. De telles conventions visent à compléter ou à concrétiser les termes de l'accord. Elles constituent des accords internationaux de portée mineure au sens de l'art. 7a, al. 2, let. b, (traités servant à l'exécution de traités approuvés par l'Assemblée fédérale) ou d (traités s'adressant en premier lieu aux autorités et réglant des questions administratives ou techniques) LOGA. Le Conseil fédéral peut conclure seul des accords internationaux de ce type. Il peut également déléguer cette tâche à un office fédéral. Concrètement, il est prévu de charger l'Office fédéral de la police et l'OFROU de conclure les conventions de mise en œuvre nécessaires. On citera en particulier à ce sujet les conventions d'exécution visées aux art. 13 et 47 (coopération en matière d'infractions aux prescriptions sur la circulation routière) et à l'art. 18 (protection des témoins). L'arrêté fédéral confère en outre au Conseil fédéral la compétence de conclure (art. 7a, al. 1, LOGA) une ou plusieurs conventions relatives à la mise en place de centres com-

²³ Décision-cadre 2008/977/JAI 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.

muns (art. 32). Enfin, les Etats contractants peuvent régler les aspects pratiques et opérationnels de leur coopération dans un manuel (par. 2).

Art. 58 Coûts

En principe, chacun des Etats contractants supporte lui-même les coûts qui incombent à ses autorités du fait de l'application du présent accord. Les seules exceptions autorisées doivent être prévues par l'accord. C'est le cas notamment pour le détachement de fonctionnaires lors d'événements majeurs ou la coopération dans le domaine de la protection des témoins. Les Etats contractants peuvent convenir d'autres arrangements pour des cas particuliers.

Art. 61 Entrée en vigueur et dénonciation

L'art. 61 dispose que l'accord est conclu pour une durée indéterminée (par. 3). Il abroge et remplace l'accord du 27 avril 1999 avec l'Autriche et le Liechtenstein (par. 2). Une fois que la procédure nécessaire à l'entrée en vigueur de l'accord révisé aura abouti dans chacun des Etats contractants, les instruments de ratification seront déposés auprès du gouvernement autrichien, qui en sera donc l'Etat dépositaire. L'accord entrera en vigueur le premier jour du deuxième mois suivant celui durant lequel le dernier instrument de ratification aura été remis à l'Etat dépositaire (par. 1). L'accord révisé peut être dénoncé à tout moment par notification à l'Etat dépositaire; il perd alors sa validité six mois plus tard (par. 3). L'accord sera enregistré auprès du Secrétariat général des Nations Unies, comme le veut l'usage pour les accords internationaux d'une certaine portée. L'Autriche se chargera de cette tâche (par. 4).

2.2 Arrêté fédéral

Art. 3: modification de la loi fédérale du 7 octobre 1994 sur les Offices centraux de police criminelle de la Confédération (LOC)²⁴

Titre

Loi fédérale
sur les offices centraux de police criminelle de la Confédération et les centres
communs de coopération policière et douanière avec d'autres Etats

La LOC contient de nouvelles dispositions qui s'appliquent non seulement aux les offices centraux de la Confédération, mais aussi aux centres gérés en commun avec d'autres Etats. L'adaptation du titre est donc nécessaire.

Art. 1 Offices centraux

Le titre de l'article doit être corrigé, car le précédent («Principe») n'est plus adaptée. La loi contenant désormais des dispositions sur les centres communs, l'art. 1 ne peut plus s'appeler «Principe» parce qu'il porte uniquement sur les offices centraux.

²⁴ RS 360

Préambule

La Confédération assume une fonction de conduite et de coordination envers les cantons dans les centres communs de coopération policière et douanière situés à proximité de la frontière commune sur le territoire de l'un des Etats contractants. La base constitutionnelle nécessaire découle de l'art. 57, al. 2, Cst. (coordination en matière de sécurité intérieure), qui figure désormais dans le préambule. La Confédération peut dériver des compétences législatives de cette norme constitutionnelle pour régler des questions de sécurité qui relèvent du moins pour partie de sa compétence et qui exigent, du point de vue de cette dernière, une coordination avec sa participation ou sous sa conduite. Cette compétence de la Confédération ne peut pas être simplement d'ordre marginal²⁵.

Art. 6a

En vertu de l'art. 32 de l'accord, la Suisse, l'Autriche et le Liechtenstein peuvent ériger un centre commun de coopération policière et douanière (CCPD). Cependant, comme mentionné dans les explications relatives à l'art. 32, les Etats contractants n'ont pas l'intention d'utiliser cette possibilité pour le moment.

En revanche, de tels centres existent déjà entre la Suisse et la France (CCPD Genève) et entre la Suisse et l'Italie (CCPD Chiasso) sur la base d'accords conclus avec les Etats concernés²⁶ et des protocoles additionnels qui s'y rapportent²⁷.

Le nouvel art. 6a LOC donne à la Confédération la compétence générale d'ériger des centres avec d'autres Etats. Par ailleurs, les dispositions de l'art. 6a inscrivent dans une loi formelle la compétence de la Confédération en matière de conduite et de coordination dans la partie suisse de ces centres. L'al. 2 prévoit que le Conseil fédéral peut convenir avec les cantons de l'organisation commune des centres, de l'exécution des tâches et des modalités du financement de la partie suisse de ces centres. De telles conventions entre Confédération et cantons portent en première ligne sur les points suivants: aspects institutionnels (organisation interne de la partie suisse du centre), tâches et responsabilités des représentants de la Confédération et des cantons, financement et questions relevant du droit du personnel et du droit des acquisitions.

²⁵ Rapport du Conseil fédéral du 2 mars 2012 donnant suite au postulat Malama 10.3045 du 3 mars 2010: «Sécurité intérieure. Clarification des compétences», FF **2012** 4161.

²⁶ *France*: cf. note relative au ch. 1.2 (art. 20 de l'accord);
Italie: accord du 10 septembre 1998 entre la Confédération suisse et la République italienne relatif à la coopération entre les autorités de police et de douane, RS **0.360.454.1** (art. 13 de l'accord).

²⁷ Protocole additionnel du 28 janvier 2002 à l'accord du 11 mai 1998 entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement de la République française relatif à la coopération transfrontalière en matière judiciaire, policière et douanière, RS **0.360.349.11** et protocole du 17 septembre 2002 entre la Confédération suisse et la République italienne relatif à l'implantation de centres de coopération policière et douanière, RS **0.360.454.11**.

3 Conséquences

L'accord peut être mis en œuvre avec les ressources financières existantes et les collaborateurs en place. Toutefois, les besoins dépendent dans une large mesure du recours aux nouvelles possibilités de coopération. Il se peut que, dans des cas particuliers, l'exécution de certaines mesures entraîne des coûts pour la Suisse si les parties en conviennent, par exemple pour 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. La création d'un centre commun n'est pas prévue pour l'heure (cf. commentaire relatif à l'art. 32). Si elle devait être décidée un jour, les partenariats nationaux devraient conclure un protocole additionnel soumis à l'approbation du Conseil fédéral. La répartition des coûts serait réglée dans ce protocole additionnel.

La lutte contre les infractions aux prescriptions sur la circulation routière devrait entraîner des dépenses supplémentaires: comme le Liechtenstein travaille lui aussi avec le registre automatisé des véhicules et des détenteurs de véhicules de la Suisse, géré par l'OFROU, la Suisse (l'OFROU) devra aussi se charger des tâches du Liechtenstein relatives à l'échange de données. En revanche, grâce à la coopération transfrontalière, les infractions commises sur les routes suisses par des conducteurs autrichiens et liechtensteinois pourront être punies de l'amende, ce qui représente une rentrée d'argent supplémentaire pour les cantons.

Concrètement, les frais de développement pour la mise en place d'un système automatisé de transmission des données permettant de poursuivre les contrevenants aux prescriptions sur la circulation routière (art. 39 ss) sont compris entre 300 000 et 400 000 francs. Les frais annuels d'exploitation informatique oscilleront entre 100 000 à 150 000 francs. L'OFROU acquittera ces frais avec son propre budget. Il sera également responsable de l'exploitation opérationnelle de l'échange de données pour la Suisse et le Liechtenstein et de sa maintenance. Ces tâches occasionneront une plus grande charge de travail pour le personnel de l'OFROU, charge qui pourra toutefois être assumée avec les ressources existantes.

4 Relation avec le programme de la législation

Le présent objet est annoncé dans le message du 25 janvier 2012 sur le programme de la législation 2011 à 2015²⁸.

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 et ratifie les traités internationaux et les soumet à l'approbation de l'Assemblée fédérale. 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

²⁸ FF 2012 349, ici 480

vertu d'une loi ou d'un traité international (art. 24, al. 2, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement²⁹; art. 7a, al. 1, LOGA). Le Conseil fédéral n'a en l'occurrence pas la compétence de conclure seul cet accord en vertu d'une base légale ou d'un accord international spécifique et celui-ci n'est pas de portée mineure au sens de l'art. 7a, al. 2, LOGA. L'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 passé avec la République d'Autriche et la Principauté de Liechtenstein ne remplit pas les deux premières conditions: conformément à l'art. 61, par. 3, 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, de la loi sur le Parlement, 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 en vertu de l'art. 164, al. 1, Cst les dispositions qui doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale.

Le présent accord contient des dispositions importantes fixant des règles de droit: la convention de coopération policière transfrontalière crée des obligations importantes pour les Etats contractants et leur confère des droits sur le territoire d'un Etat étranger. Certaines dispositions ont également des répercussions directes sur les droits et les obligations de particuliers. Toutes ces normes doivent être considérées comme importantes, car elles devraient être prendre la forme d'une loi fédérale au sens de l'art. 164, al. 1, Cst. si elles étaient édictées sur le plan national. L'arrêté fédéral portant approbation de l'accord entre la Suisse, l'Autriche et le Liechtenstein concernant la coopération policière transfrontalière sera par conséquent sujet au référendum conformément à l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, Cst.

5.2 Modification de la loi fédérale sur les offices centraux de police criminelle de la Confédération

La version révisée de la LOC, qui permettra la mise en œuvre de l'accord trilatéral en créant la base légale nécessaire à la création de centre communs (art. 6a), sera adoptée en même temps que l'accord trilatéral en application de l'art. 141a, al. 2, Cst. La Confédération assumera entre autres une fonction de conduite et de coordination envers les cantons dans ces centres. La base constitutionnelle nécessaire découle, hormis les normes constitutionnelles citées dans le préambule de la LOC, de l'art. 57, al. 2, Cst. (coopération en matière de sécurité). Cette norme constitutionnelle viendra donc compléter le préambule de la LOC, dont une des dispositions est par ailleurs corrigée (art. 173, al. 2, Cst. au lieu de l'art. 173, al. 1, let. b, Cst.).

L'accord est compatible avec les obligations internationales de la Suisse. Il correspond notamment aux dispositions de l'acquis de Schengen, par exemple à celles relatives à la coopération policière ou à la protection des données. Les Etats Schengen sont explicitement autorisés, selon la CAAS, à prendre des dispositions bilatérales supplémentaires afin de mettre en œuvre la coopération policière dans le cadre de Schengen. Ils peuvent notamment conclure des conventions spécifiques en vue de l'exécution de mesures telles que l'observation transfrontalière, la poursuite et la livraison surveillée. Les dispositions figurant dans le présent accord et qui concernent l'observation, la poursuite et la livraison surveillée vont au-delà des dispositions de la CAAS et les concrétisent. Par ailleurs, les Etats Schengen sont habilités à réglementer par des accords bilatéraux les mesures de coopération qui ne sont pas prévues par l'acquis de Schengen, par exemple dans le domaine de la protection des témoins et des victimes, des investigations secrètes ou des formes de missions communes. L'accord indique explicitement que les obligations internationales des Etats contractants ne sont pas modifiées. Les éventuels développements de l'acquis de Schengen susceptibles d'être en contradiction avec le présent accord primeront (art. 3).

La possibilité d'une future association de la Suisse à la coopération de l'UE instituée par le traité de Prüm de 2005 a aussi été prise en compte lors des négociations. L'accord révisé ne contient ainsi que les dispositions qui n'ont pas été intégrées dans la législation de l'Union européenne (Décision 2008/614/JAI³⁰, dites «décisions de Prüm»), telles que les gardes de sûreté à bord des aéronefs, les conseillers en matière de documents, assistance lors de l'exécution de mesures de rapatriement et les mesures en cas de danger imminent. Les éléments centraux des décisions de Prüm, comme l'échange automatique et la comparaison de profils d'ADN et d'empreintes digitales, n'ont pas été intégrés dans l'accord de police afin d'éviter d'éventuels doublons. En outre, l'échange automatisé de données sur les véhicules et leurs détenteurs ne sera suivra pas une procédure en ligne, comme le prévoit la collaboration de Prüm, mais la procédure que la Suisse applique avec l'Allemagne et la France.

³⁰ Décision 2008/615/JAI du Conseil du 23 juin 2008 relative à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme et la criminalité transfrontalière, JO L 210 du 6.8.2008, p. 1.