

00.069

**Message
concernant l'accord entre le Conseil fédéral suisse et
le Gouvernement de la République de Hongrie
sur la coopération en matière de lutte contre la criminalité**

du 23 août 2000

Messieurs les Présidents,
Mesdames et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre par le présent message, en vous proposant de l'adopter, un projet d'arrêté fédéral portant approbation de l'accord suivant, signé par la Suisse:

Accord du 5 février 1999 entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement de la République de Hongrie sur la coopération en matière de lutte contre la criminalité.

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

23 août 2000

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Adolf Ogi

La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

Depuis 1992, des relations étroites existent entre la Suisse et la République de Hongrie dans le cadre de la coopération avec les Etats d'Europe centrale et orientale dans le domaine de la police. Une collaboration directe a paru nécessaire entre les autorités policières et douanières respectives, dans le cadre de la lutte contre la criminalité, en particulier contre le crime organisé, ainsi que de leur prévention. Cette collaboration passe avant tout par l'échange de données à caractère personnel.

Les négociations dans les années 1996 à 1998 se sont conclues en date du 5 février 1999 avec la signature d'un accord entre le Conseil fédéral suisse et la Gouvernement de la République de Hongrie sur la coopération en matière de lutte contre la criminalité.

L'accord règle la collaboration transfrontalière entre les autorités policières et douanières compétentes selon le droit national respectif et consolide les bases légales pour ce domaine. Il crée en particulier une base légale claire pour l'échange d'informations et de données tout en tenant compte de la protection de celles-ci.

L'accord ne modifie pas la répartition des compétences qui existe entre les autorités de justice et de police. La répartition des compétences entre la Confédération et les cantons, de même qu'entre ces derniers, n'est pas affectée. La coopération policière dans le cadre d'infractions politiques et fiscales est exclue.

L'accord se range parmi les efforts de la Suisse visant à renforcer la lutte contre la criminalité transfrontalière. Il s'agit en l'espèce du premier accord de police conclu avec un Etat non limitrophe.

Contrairement aux accords avec la France et l'Italie, approuvés au début de l'année 1999 (message du Conseil fédéral du 14 décembre 1998; FF 1999 1311 ss), et aux accords qui doivent encore être approuvés avec l'Allemagne ainsi que l'Autriche et la Principauté de Liechtenstein (message du Conseil fédéral du 24 novembre 1999; FF 2000 806 ss), le présent accord se limite à la réglementation exclusive de la coopération policière. Le domaine judiciaire n'est pas concerné.

L'accord conclu avec la Hongrie améliore la collaboration policière en matière de lutte contre la criminalité, en particulier contre le crime organisé. Sur la base de l'échange direct d'informations entre les autorités de police compétentes des deux pays respectifs, on crée les conditions en vue d'une lutte efficace à l'encontre de la criminalité transfrontalière. Le présent accord fournit une contribution pour atteindre les buts fixés par le Conseil fédéral dans le cadre du renforcement de la sécurité intérieure.

Message

1 **Partie générale**

1.1 **Point de la situation**

Dans les années 1992 à 1999, la République de Hongrie était un Etat sur lequel se concentrait l'effort principal dans le cadre du soutien accordé aux pays d'Europe centrale et orientale dans le domaine de la police. Au premier plan de l'assistance figuraient en particulier des projets concernant la réorganisation et l'accroissement de l'efficacité de la police hongroise ainsi que des séminaires spéciaux en matière de lutte contre le crime organisé, le trafic de drogues, la criminalité économique ainsi que la traite des êtres humains.

L'emploi de technologies modernes, en particulier celui du traitement et de la diffusion des données, revêtait un aspect de première importance.

Les contacts étroits des autorités policières concernées dans les deux Etats ont mené au constat commun qu'il ne peut être paré à la mobilité croissante des criminels agissant sur le plan international qu'à l'aide de mesures ciblées. Il s'agit en particulier d'optimiser la collaboration directe et d'accélérer l'échange réciproque d'informations et de données.

A ce jour, la coopération policière entre la Suisse et la Hongrie ne faisait l'objet d'une réglementation juridique que dans le domaine de l'échange de renseignements relevant de la police criminelle par le biais d'Interpol, ce qui a souvent été ressenti comme une insuffisance et provoqué des insécurités. Dans la pratique, le système Interpol est en outre fréquemment lent. De même, il y a lieu de limiter l'échange de données sensibles à caractère personnel à un cercle si possible restreint de personnes, ce qui précisément ne peut pas être garanti suffisamment lors de transmissions par Interpol.

Toutefois, une collaboration efficace et adaptée aux formes spécifiques de la criminalité exige inévitablement un échange direct d'informations et de données entre les autorités policières et douanières compétentes selon le droit national. C'est précisément pour cet échange d'informations et de données, qui concerne pour l'essentiel des données à caractère personnel, que les conditions juridiques requises font défaut, aussi bien en droit suisse qu'en droit hongrois. En vertu du droit hongrois, cette condition ne peut même être créée qu'au moyen d'une réglementation au niveau d'un traité entre Etats; c'est pourquoi la conclusion du présent accord s'impose. Il convient à cet égard de tenir compte tout particulièrement de la protection des données.

Après une analyse circonstanciée de la criminalité, les deux parties contractantes sont parvenues à la conclusion que la coopération directe doit se limiter aux infractions les plus importantes et les plus graves afin de concentrer les efforts.

1.2 **Déroulement des négociations**

A l'occasion d'une visite de l'ancien chef du Département fédéral de justice et police en Hongrie, il fut décidé le 19 avril 1996 dans un protocole commun d'inten-

sifier la coopération en matière de lutte contre la criminalité et de régler l'échange de données de nature personnelle au niveau d'un traité entre Etats.

Par la suite, la partie hongroise transmet un premier projet d'accord. La partie suisse réagit avec un contre-projet qui servit de base pour le premier tour des négociations en novembre 1996 à Berne. Au terme de la négociation, il fut procédé à une consultation des instances fédérales concernées. Leurs observations furent présentées dans le cadre du second tour des négociations à Budapest en septembre 1997 et purent, pour l'essentiel, être prises en considération. Ceci permit aux deux délégations de parapher un projet d'accord en langue allemande et en langue hongroise.

L'accord entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement de la République de Hongrie sur la coopération en matière de lutte contre la criminalité a été signé à Budapest en date du 5 février 1999.

2 Partie spéciale

2.1 Systématique

Evoquant le désir «de contribuer au renforcement des relations entre les deux Etats», le préambule de l'accord fait référence aux rapports déjà existants et édifiés dans le cadre de la collaboration avec les Etats d'Europe centrale et orientale, lesquels doivent être étendus. L'al. 2 met en évidence les éléments essentiels de cette coopération. Les al. 3 et 4 rappellent les principes du droit international public qui constituent la base de la collaboration entre les deux Etats.

Le chap. I de l'accord (art. 1 à 3) cite de manière énumérative l'étendue de la coopération. Cette dernière doit se dérouler non seulement dans le domaine opérationnel (art. 1, al. 1), mais également dans le cadre de l'échange général d'informations pertinentes et de la formation.

Les détails de la coopération, en incluant l'échange de données, sont réglementés dans le chapitre II selon les domaines délictuels. Les domaines de la lutte contre le terrorisme (art. 4) et le trafic de stupéfiants (art. 5) sont mis particulièrement en évidence. La lutte contre les autres formes de criminalité (art. 6) comprend en particulier les domaines du crime organisé et de la criminalité économique, ainsi que les autres formes qu'englobent les infractions selon l'art. 1 de l'accord. Dans le sens d'une continuation de l'aide aux pays de l'Est, telle qu'elle a eu lieu au cours des cinq années passées entre la Suisse et la Hongrie, l'art. 7 mentionne la formation comme une condition pour une lutte efficace contre la criminalité moderne.

Le chap. III règle la protection des données, laquelle revêt une importance fondamentale dans le cadre de l'exécution du présent accord (art. 8 et 9).

Les dispositions finales du chap. IV fixent les exigences formelles pour la collaboration future. L'art. 10 désigne les organes d'exécution compétents pour l'accord ainsi que la langue dont il y a lieu de faire usage. L'art. 11 stipule l'institution d'une commission mixte aux fins de promouvoir et d'évaluer la coopération régie par l'accord. L'art. 12 règle les rapports avec d'autres conventions passées par les deux Etats. Enfin, l'art. 13 fixe les exigences formelles de l'entrée en vigueur et de la dénonciation de l'accord.

2.2 Commentaire des différentes dispositions

2.2.1 Dispositions générales (chap. I)

Coopération (art. 1)

L'art. 1 fixe les domaines de la coopération en général, tout en créant, en liaison avec les art. 4 à 7, la base légale formelle pour l'échange direct d'informations sur des données à caractère personnel, celui-ci ayant lieu, sur demande ou non.

La lutte contre le crime organisé, le trafic de drogues, la criminalité économique et le terrorisme, ainsi que leur prévention, sont les principaux objectifs du présent accord (art. 1, al. 1). L'al. 1, let. a à f, fixent les autres domaines de la collaboration, à savoir ceux des infractions de droit commun particulièrement graves, pour lesquels la prévention et la répression sont prioritaires, sur la base de l'analyse de la criminalité faite par les deux parties dans le cadre du maintien de la sécurité intérieure. L'énumération de ces infractions, qui peuvent jouer un rôle important dans le cadre du crime organisé, permet que la coopération ait lieu dans ces domaines délictuels, indépendamment de la qualification en tant qu'infraction dans le contexte du crime organisé.

Les autres actes punissables selon le droit national des deux Etats, qui ne sont pas mentionnés à l'art. 1, ne forment pas l'objet du présent accord.

De la sorte, il est démontré clairement que la Suisse et la Hongrie veulent expressément limiter la collaboration – qui se manifeste en particulier par l'échange direct d'informations – aux domaines essentiels de la criminalité, en conformité avec les priorités énoncées à l'al. 1.

Les formes que peuvent prendre les échanges d'informations, sans caractère personnel, sont indiquées à l'al. 2. Celui-ci concerne les constats faits dans les domaines de la criminalistique et de la criminologie, les promulgations et les modifications de bases légales dans la sphère d'application de l'accord, ainsi que les enseignements que l'on peut tirer des infractions commises sur le plan matériel (biens délictuels). En outre, les deux Etats se prêtent assistance dans le cadre de la formation professionnelle et linguistique. Ce dernier point touche en particulier l'organisation de séminaires spécialisés et de cours communs qui ont un rapport direct avec l'accord.

Exclusion de la coopération (art. 2)

L'art. 2, al. 1, exclut de la coopération les affaires de nature politique ou fiscale. Des dispositions analogues se trouvent dans les conventions policières conclues, entres autres, avec l'Allemagne et l'Autriche, de même que dans les traités d'entraide judiciaire. L'al. 2 permet à un Etat contractant de refuser la collaboration avec l'autre partie si l'exécution de la demande est propre à porter préjudice à sa souveraineté ou à mettre en péril sa sécurité intérieure. La coopération peut aussi être refusée si la demande contrevient au droit national en vigueur. Dans tous ces cas, la partie requise informe la partie requérante par écrit en indiquant brièvement les raisons de sa décision.

Droit applicable (art. 3)

Par le renvoi au droit national comme droit applicable pour l'exécution de l'accord, il est en même temps stipulé que l'imposition de mesures de contrainte doit s'effectuer par la voie de l'entraide judiciaire.

2.2.2 Détails de la coopération (art. 4 à 7)

Les obligations fixées aux art. 4 à 6 concernent l'élément essentiel de l'accord, l'échange direct d'informations et d'indications en majorité à caractère personnel, entre les autorités fédérales compétentes selon l'art. 10 de l'accord.

Bien que l'échange d'informations concerne la plupart du temps le même contenu tant dans le domaine du terrorisme (art. 4) que dans celui du trafic de stupéfiants (art. 5) et des autres formes de la criminalité (art. 6), les trois matières ont été énumérées séparément afin de satisfaire aux exigences spécifiques.

Terrorisme (art. 4)

L'échange d'informations prévu se rapporte tant à la prévention qu'à la répression. Les informations selon la let. a contiennent des indications sur des actes terroristes en préparation et perpétrés, sur les personnes impliquées, sur la commission de tels actes et sur les moyens techniques engagés. L'acte terroriste se trouve là au premier plan. La let. b, en revanche, se concentre sur les informations relatives aux groupes de terroristes et à leurs membres. Dans la réglementation selon la let. c, ce sont les mesures dans le cadre de la prévention qui se situent au premier plan.

Trafic de stupéfiants (art. 5)

Par analogie à la disposition de l'art. 4, le centre de gravité selon la let. a se place également sur les informations relatives aux personnes impliquées dans le trafic de drogues, à leurs modi operandi ainsi qu'aux lieux d'origine et de destination des stupéfiants. En complément, les let. b et c règlent l'échange d'informations pour des besoins axés spécifiquement sur le trafic de drogues. La let. d exige que les mesures policières soient coordonnées. L'on crée ainsi la base légale formelle en vue d'échanger directement des informations dans le cadre de groupes de travail communs des deux Etats, opérationnels ou prévus pour des cas spécifiques.

Autres formes de la criminalité (art. 6)

L'échange d'informations qui est décrit ici se réfère en premier lieu à la prévention et à la lutte contre le crime organisé et la criminalité économique, mais règle en même temps l'échange d'informations relatif aux autres infractions de droit commun particulièrement graves selon l'art. 1, al. 1, let. a à f.

Formation (art. 7)

L'art. 7 fixe l'étendue de l'assistance mutuelle dans le domaine de la formation. Ces activités permettent de créer les conditions requises pour une coopération policière optimale lors de l'exécution de l'accord.

2.2.3 Protection des données et remise à des Etats tiers (chap. III)

En règle générale, la collaboration entre autorités policières va également de pair avec le traitement de données de personnes suspectes ou inculpées. Ainsi, les données personnelles sont échangées directement entre les différentes autorités de police, remises à d'autres et, le cas échéant, mises en mémoire dans les systèmes

d'information nationaux de la police. Le traitement de données touche les droits de la personnalité des intéressés.

Pour l'échange des données entre la Suisse et la Hongrie, c'est en principe l'accord, entré en vigueur en date du 1^{er} février 1998, relatif à la protection de l'être humain lors du traitement automatique de données à caractère personnel (FF 1997 I 722), qui s'applique. Cet accord a été déclaré par les deux Etats comme étant également applicable au traitement des données non automatisé.

Avec l'énumération détaillée des principes déterminants aux art. 8 et 9, l'on tient compte de l'importance de la protection des données et l'on atteint l'objectif visant à concilier les intérêts de la coopération policière avec ceux de la protection de la personnalité.

Les art. 8 et 9 fixent de manière concrète les principes en matière de protection des données qui s'appliquent lors de la transmission de données à caractère personnel. Ils correspondent aux dispositions du droit suisse sur la protection des données de même qu'aux normes applicables dans le cadre de l'entraide judiciaire internationale en matière pénale. La détermination des principes obligatoires pour les deux Etats dans le domaine de la protection des données a été substantiellement facilitée par le fait que la loi hongroise sur la protection des données a été rédigée d'après les objectifs et le modèle de la loi suisse en la matière. Il y a lieu de mentionner sous ce point également que le Conseil fédéral énonce expressément, dans son message concernant l'adhésion à l'accord précité, que la législation hongroise relative à la protection des données satisfait aux exigences de la convention (FF 1997 I 705).

Protection des données (art. 8)

La let. a pose le principe selon lequel les données personnelles qui sont transmises à un service sur la base du présent accord ne peuvent être utilisées que dans le but fixé dans l'accord et aux conditions que détermine le service expéditeur dans le cas d'espèce. Une dérogation à cette affectation est exclue.

En outre, les let. b à h fixent diverses procédures lors du traitement de données personnelles ainsi que différents principes dans le domaine de la protection des données. La let. b stipule l'obligation du service destinataire de renseigner la partie expéditrice, à la demande de cette dernière, sur l'usage qu'il a fait des données transmises et sur les résultats obtenus dans le cadre des investigations. De plus, l'on règle les principes – relevant du droit de la protection des données – de l'exactitude des données fournies et l'obligation qui y est liée de rectifier respectivement de détruire des données fausses, les principes de la nécessité et de la proportionnalité, l'octroi du droit aux renseignements, le devoir pour le destinataire d'observer les délais de suppression de données prévus dans le droit national applicable, l'obligation de consigner dans les dossiers la transmission et la réception de données, ainsi que celle de prendre des mesures en vue de la sécurité des données. De cette manière, l'on veut assurer que les aspects et les principes juridiques essentiels en matière de protection des données soient respectés par les deux parties contractantes à un niveau uniforme.

Il y a lieu de traiter encore deux aspects de cette réglementation dans le domaine de la protection des données.

La let. d contient le principe de la proportionnalité. Ce principe en liaison avec la ratio legis du présent accord – prévention et lutte contre les formes «particulièrement graves» de la criminalité citées à l'art. 1 – exclut d'emblée la petite criminalité et

celle qui se manifeste quotidiennement, et présuppose un potentiel de mise en danger accru dont l'existence, dans le cas concret, doit faire l'objet d'un examen dans le cadre d'une balance des biens juridiques en présence.

Ces principes permettent d'échanger des informations directement dans le cas d'espèce, sur demande ou non. L'échange de données automatisé en ligne est par contre exclu.

Remise à des Etats tiers (art. 9)

Cette disposition fixe d'une part le principe selon lequel les mentions invitant à la confidentialité ont un effet contraignant pour l'état destinataire (let. a). D'autre part, l'on requiert l'assentiment préalable de la partie expéditrice si des données et des objets doivent être remis à des Etats tiers. Des réglementations analogues se trouvent dans les conventions sur l'entraide judiciaire internationale en matière pénale.

2.2.4 Dispositions finales (chap. IV)

Autorités d'exécution et langue (art. 10)

Un point fondamental du présent accord est l'autorisation de communiquer directement – partant, à échanger directement des informations – entre autorités compétentes selon le droit national (droit fédéral). La désignation des autorités fédérales compétentes pour l'exécution du présent accord, sous la forme d'une énumération, doit avoir lieu par la voie diplomatique au moyen d'un échange de notes, et ce au moment de l'échange des documents de ratification.

Avec l'art. 10, il est uniquement convenu que les autorités compétentes selon le droit national pour les communications directes dans le cadre de l'accord doivent être communiquées mutuellement. L'accord énumère les domaines de collaboration de manière exhaustive. Il n'est pas créé de nouvelles compétences vu que celles-ci résultent de l'ordonnance d'organisation pour le Département fédéral de justice et police du 17 novembre 1999 (RS 172.213.1) pour le domaine respectif en liaison avec l'art. 1 du présent accord.

Dans la majorité des cas, ce sera l'Office fédéral de la police qui sera compétent pour l'exécution du présent accord, ce particulièrement compte tenu du regroupement avec la police fédérale et le service de sécurité de l'administration fédérale depuis le 1^{er} septembre 1999.

Les organes compétents peuvent convenir par écrit des modalités de leur coopération. Ceci concerne en particulier la méthode de travail, l'engagement de groupes de travail ad hoc ainsi que l'emploi de moyens techniques pour l'échange de données (messagerie électronique, télécopieur, téléphone) en tenant compte des exigences de la protection des données.

D'après l'al. 2, les informations sont échangées en règle générale en langue allemande. En fixant cette langue, la Hongrie prend en considération le fait que des traductions en langue hongroise pourraient mettre en péril l'objectif consistant à accroître l'efficacité dans le cadre de la coopération policière.

Commission mixte (art. 11)

Une Commission mixte composée de trois membres de chacune des parties est instituée aux fins de promouvoir et d'évaluer l'exécution du présent accord. Il lui

incombe donc la surveillance de l'exécution de l'accord. Cet organe aura aussi pour tâche de fixer les stratégies et les priorités de la collaboration.

Entrée en vigueur et dénonciation (art. 13)

Le présent accord est sujet à ratification. Il prend effet 30 jours après la notification mutuelle de l'exécution des conditions de droit national pour l'entrée en vigueur de l'accord (al. 1). L'accord conclu pour une durée indéterminée peut être dénoncé en tout temps moyennant observation d'un délai de six mois (al. 2).

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

L'accord avec la Hongrie n'implique pas l'engagement immédiat de personnel supplémentaire, ni au plan fédéral, ni au plan cantonal, vu qu'il n'en résultera aucune tâche additionnelle. L'exécution de l'accord a lieu dans le cadre de l'accomplissement actuel des tâches des services officiels compétents respectifs.

Des répercussions financières mineures – dont l'étendue exacte ne peut pas encore être estimée à l'heure actuelle – sont à escompter en raison des activités dans le cadre de l'assistance mutuelle dans le domaine de la formation. Ces frais sont couverts par les budgets correspondants des services. Il n'échoit aucune dépense supplémentaire dans le domaine de l'informatique.

4 Programme de la législation

Cet objet est prévu dans le programme de la législation 1999–2003 (FF 2000 2168).

5 Relations avec le droit européen

L'accord conclu avec la République de Hongrie sur la coopération en matière de lutte contre la criminalité contient, comme objectif essentiel, l'échange direct d'informations entre les autorités compétentes. Des conventions bilatérales analogues, en partie pourvues de domaines de réglementation plus étendus, ont été conclues à différentes reprises au cours des années passées entre des pays occidentaux et des Etats d'Europe centrale et orientale.

Les accords passés avec l'Allemagne, l'Autriche et la Principauté de Liechtenstein sur la coopération en matière policière et judiciaire, qui s'alignent dans une large mesure sur les accords de Schengen, mais qui – en raison de la densité des réglementations – ne peuvent être comparés avec le présent accord, vont également dans la même direction dans le cadre de l'accroissement de l'efficacité.

Pour l'échange des données, la Convention du Conseil de l'Europe entrée en vigueur en date du 1^{er} février 1998, qui vise la protection de l'être humain lors du traitement automatique de données à caractère personnel, s'applique comme standard obligatoire minimum de droit international public dans les rapports entre la Suisse et la Hongrie.

L'accord est en harmonie avec le droit de l'Union Européenne qui englobe la coopération policière comme objectif et prévoit la conclusion de conventions correspondantes entre les pays membres de même qu'avec des états qui n'en font pas partie.

6 Constitutionnalité et conformité aux lois

6.1 Compétences de la Confédération

L'art. 54, al. 1, de la Constitution (Cst.) attribue la compétence générale dans le domaine des affaires étrangères à la Confédération. En matière de traités internationaux, le principe est que la Confédération peut conclure un traité en n'importe quelle matière, qu'elle relève de la compétence législative fédérale ou cantonale (cf. FF 1994 II 608). Le droit des cantons de conclure des traités dans leur sphère de compétence est donc subsidiaire. Cependant, la Confédération exerce sa compétence avec retenue lorsque les objets à traiter sont, pour l'essentiel, du ressort des cantons. Une fois l'accord conclu par la Confédération, les cantons ne peuvent plus se prévaloir de leurs compétences propres concernant la matière traitée.

Le domaine de réglementation du présent accord contient des normes nouvelles relatives au flux d'informations entre la Suisse et la Hongrie. En plus du canal d'Interpol, c'est une coopération directe entre les autorités respectives de Suisse et de Hongrie qui est convenue. Cet échange d'informations est réservé déjà aujourd'hui aux autorités fédérales. Il n'y a donc aucun changement pour ce qui est des compétences revenant aux cantons dans le domaine policier.

Vu que le Conseil fédéral ne dispose d'aucune compétence propre pour conclure des traités en matière de collaboration policière, les conventions négociées dans ce domaine doivent être soumises, pour approbation, à l'Assemblée fédérale, conformément à l'art. 166, al. 2, Cst.

6.2 Référendum

Selon l'art. 141, al. 1, let. d, Cst., les traités internationaux sont sujets au référendum facultatif s'ils sont d'une durée indéterminée et ne peuvent être dénoncés, s'ils prévoient l'adhésion à une organisation internationale ou s'ils entraînent une unification multilatérale du droit. Le présent accord ne remplit aucune de ces conditions et n'est donc pas sujet au référendum. Par conséquent, l'approbation de l'accord a lieu dans un arrêté fédéral simple conformément à l'art. 163, al. 2, Cst.