

05.0xx

**Message
concernant l'accord avec la Roumanie sur la coopération
policière en matière de lutte contre la criminalité**

du ...

Messieurs les Présidents,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons, en vous proposant de l'adopter, un projet d'arrêté fédéral portant approbation de l'accord du 19 septembre 2005 entre la Confédération suisse et la Roumanie concernant la coopération pour la lutte contre le terrorisme, la criminalité organisée, le trafic illicite de stupéfiants, substances psychotropes et précurseurs, et autres infractions transnationales.

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

...

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Moritz Leuenberger
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

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

Outre la coopération internationale mise en place dans le cadre d'Interpol et les efforts déployés au niveau européen avec Schengen, Europol et Eurojust, la coopération bilatérale est un pilier de la coopération policière internationale de la Suisse. Des accords de coopération bilatéraux existent d'ores et déjà avec les Etats voisins et la Hongrie. D'autres traités ont été signés avec la Slovénie, la Lettonie, la République tchèque, la Macédoine et l'Albanie. Le présent accord avec la Roumanie renforce la coopération à l'échelon bilatéral avec un Etat de l'Europe de l'Est, région importante pour la Suisse du point de vue du maintien de sa sécurité intérieure.

L'accord avec la Roumanie a été négocié au cours de deux rencontres qui ont eu lieu à la fin de l'été 2004 et au printemps 2005. L'accord a été approuvé le 31 août par le Conseil fédéral et signé par le conseiller fédéral Christoph Blocher le 19 septembre 2005 à Bucarest.

Au même titre que les autres accords déjà conclus par la Suisse, l'accord avec la Roumanie règle la collaboration transfrontalière entre les autorités de police compétentes en vertu de leur droit national dans les domaines de l'échange d'informations, de la coordination des engagements opérationnels, de la création de groupes de travail communs, ainsi que de la formation et du perfectionnement, dans le strict respect de la protection des données. Cet accord a pour but premier la lutte contre la grande criminalité, mais est applicable à toutes les sortes de criminalité. En est explicitement exclue la coopération policière en matière de délits politiques, militaires et fiscaux ainsi que l'entraide judiciaire.

L'accord en question ne porte pas atteinte au partage des compétences entre les autorités de justice et de police. La répartition des compétences entre la Confédération et les cantons, de même que celle entre ces derniers ne sont pas non plus affectées. Il peut en outre être mis en œuvre avec les moyens existants.

Message

1 Partie générale

1.1 Contexte

Les menaces qui pèsent sur la Suisse ne s'expliquent pas seulement par des facteurs propres à la Suisse. Elles sont aussi étroitement liées au contexte international. De nombreuses formes de criminalité, comme le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, la cybercriminalité ou le trafic de stupéfiants ont, typiquement, un caractère transfrontalier. Les acteurs de ces formes de criminalité doivent pouvoir agir par-delà les frontières. En général, l'appât du gain au sein des organisations criminelles implique aussi des contacts transfrontaliers. De son côté, la Suisse doit coopérer étroitement avec les autorités de police étrangères si elle veut enrayer la criminalité transfrontalière et lutter efficacement contre ce phénomène. Par ailleurs, la coopération avec la Suisse est essentielle pour les autorités étrangères.

La coopération policière internationale repose actuellement sur trois piliers. Le premier est la coopération multilatérale par le biais d'Interpol, qui regroupe aujourd'hui 184 membres. Cette coopération porte en premier lieu sur l'échange d'informations policières et sur les avis de recherche internationaux. Interpol gère toutefois aussi ses propres banques de données et fournit à ses membres un soutien opérationnel, pour ce qui est notamment des techniques forensiques.

Le deuxième pilier est la coopération multilatérale avec les Etats européens. L'association de la Suisse à Schengen/Dublin¹ (prévue à partir de 2008) renforce, dans le domaine policier notamment, la coopération en matière de recherches transfrontalières au niveau européen. L'accord conclu avec Europol², qui devrait entrer en vigueur au premier trimestre 2006, permettra en outre de renforcer la lutte contre les organisations criminelles grâce à l'échange d'informations et d'analyses relevant du domaine opérationnel. En outre, le Conseil Justice et Affaires Intérieures de l'Union européenne a, durant sa session d'octobre 2005, désigné la Suisse comme l'un des pays prioritaires pour la conclusion d'un accord avec Eurojust. Cet accord permettra d'améliorer l'efficacité de la coopération entre les autorités compétentes des Etats membres et de la Suisse en cas d'investigations en matière de crime organisé et de crimes transfrontaliers graves. Pour ce qui est de la Roumanie, elle sera tenue de mettre en œuvre l'acquis Schengen à partir de son adhésion à l'Union européenne. Depuis la signature du Traité d'adhésion le 25 avril 2005, la Roumanie participe déjà en tant qu'observatrice aux travaux de l'Union européenne, y incluses les discussions au sein des groupes de travail Schengen du Conseil de l'Union européenne. De plus, elle a conclu un accord de coopération avec Europol en mai 2003 et signé récemment un accord avec Eurojust, qui doit encore être approuvé par le Conseil de l'Union européenne.

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

¹ FF 2004 5593

² FF 2005 895

(Allemagne³, Autriche/Principauté de Liechtenstein⁴, France⁵ et Italie⁶) ainsi qu'avec la Hongrie⁷. D'autres accords ont été signés avec la Slovaquie, la Lettonie, la République tchèque, la Macédoine et l'Albanie, tandis que de nouvelles démarches exploratoires en Europe de l'Est et du Sud-Est sont déjà menées.

L'Europe de l'Est et du Sud-Est est en effet une zone importante du point de vue policier car le crime organisé y est très présent⁸. La Suisse est souvent confrontée au trafic de stupéfiants, à la traite d'êtres humains et au trafic de migrants en tant que pays de destination. Dans d'autres catégories d'activités criminelles, elle est surtout un pays de transit. Depuis le début des années 90, la richesse du territoire suisse se révèle fort attrayante pour des bandes de ressortissants roumains qui, entrées illégalement depuis l'Allemagne, l'Autriche, la France ou l'Italie, font des incursions dans plusieurs cantons pour y commettre des vols en série de véhicules et des cambriolages de maisons d'habitation ou de magasins. Ce phénomène a été particulièrement marqué dans les années 2000. Aujourd'hui, on constate que les groupes criminels de l'Europe de l'Est et du Sud-Est, organisés en réseaux souples, diversifient leurs activités. A cela s'ajoute le fait que l'attrait de la place économique suisse augmente le risque de voir ces groupes actifs dans une criminalité financière pouvant aller de l'escroquerie au blanchiment d'argent. La Roumanie étant candidate à l'adhésion à l'Union européenne pour 2007, sa situation de frontière extérieure l'obligera à se démocratiser et à renforcer sa lutte contre la criminalité transnationale, alors qu'en parallèle les analyses de situation prédisent à moyen terme une augmentation de l'influence des criminels dans la région. Il s'agit donc d'approfondir encore la coopération policière avec les pays de cette région, parmi lesquels la Roumanie, et de la soumettre à des règles de procédure et des dispositions de protection des données claires.

1.2 Déroulement des négociations

Au printemps 2003, une délégation de haut rang du Ministère de l'Intérieur roumain a séjourné en Suisse. A cette occasion, notre pays a manifesté son intérêt à entrer en négociation avec la Roumanie en vue de formaliser la coopération bilatérale entre les deux pays, dans le domaine policier, au moyen d'un accord. A l'initiative de la Suisse, des experts des deux pays se sont retrouvés à Bucarest les 13 et 14 septembre 2004 pour des discussions exploratoires. Au terme de cette rencontre, les deux pays ont manifesté leur intérêt réciproque à conclure un accord bilatéral de coopération policière et se sont entendus sur les domaines de collaboration. Sur la base d'un modèle d'accord suisse et d'un modèle roumain similaire, les parties ont mené des négociations à Berne les 31 mars et 1^{er} avril 2005, lesquelles ont abouti à l'accord, en français et en roumain, entre la Confédération suisse et la Roumanie concernant la coopération pour la lutte contre le terrorisme, la criminalité organisée, le trafic illicite de stupéfiants, substances psychotropes et précurseurs, et autres infractions transnationales. La Roumanie ne connaissant pas la pratique du paraphe, les résultats

³ RS 0.360.136.1

⁴ RS 0.360.163.1

⁵ RS 0.360.349.1

⁶ RS 0.360.454.1

⁷ RS 0.361.418.1

⁸ Cf. Rapport sur la sécurité intérieure de la Suisse 2004 (Office fédéral de la police, DFJP, mai 2005).

des négociations ont été consignés dans un protocole d'accord signé par les deux chefs de délégation. L'accord a été approuvé le 31 août 2005 par le Conseil fédéral et signé par le conseiller fédéral Christoph Blocher et le ministre roumain de l'Intérieur Vasile Blaga le 19 septembre 2005 à Bucarest.

2 Partie spéciale

2.1 Systématique

L'accord signé avec la Roumanie concerne la coopération policière en matière de lutte contre la criminalité, ainsi que cela figure généralement dans le titre des autres accords bilatéraux du même type conclus par la Suisse. A la demande de la Roumanie, qui souhaitait mettre en évidence les formes importantes et actuelles de criminalité transfrontalière que sont notamment le terrorisme, le crime organisé et le trafic de stupéfiants, le titre de l'accord a été complété par la terminologie utilisée dans le préambule.

Dans le préambule, les parties confirment leur intérêt au renforcement de la coopération, en premier lieu dans le domaine de la grande criminalité. Il est ainsi fait référence implicitement à la coopération existante, notamment dans le domaine d'Interpol. Il est en outre précisé que la coopération sera concrétisée dans le respect des droits et des devoirs des ressortissants des deux parties contractantes et attentive aux engagements internationaux.

L'accord avec la Roumanie, de même que l'accord similaire avec la République tchèque mais contrairement à tous les autres accords bilatéraux déjà conclus par la Suisse dans le domaine, n'est pas divisé en titres, la Roumanie n'ayant pas souhaité cette systématique inconnue dans sa pratique des traités internationaux.

Les deux premiers articles de l'accord définissent l'objet de celui-ci ainsi que son champ d'application.

Les art. 3 à 8 forment le cœur de l'accord en déterminant les diverses formes de coopération et leur mise en œuvre en termes de procédure, de prise en charge des coûts éventuels ainsi que, pour les équipes communes, de responsabilités civile et pénale. La coopération englobe en substance l'échange d'informations, la coordination des engagements opérationnels, la mise sur pied d'équipes communes, ainsi que la formation et le perfectionnement.

L'art. 9 autorise les parties contractantes à conclure des accords particuliers permettant le stationnement d'attachés de police.

Les art. 10 et 11 règlent la protection des données, la protection des informations classifiées ainsi que la remise de ces informations à des tiers.

Les art. 12 à 16 constituent les dispositions finales de l'accord et définissent entre autres les organes compétents pour son exécution, la compétence de conclure des accords complémentaires sur la base du présent accord, ainsi que le règlement des différends, l'entrée en vigueur et la dénonciation.

2.2 Commentaire des dispositions

2.2.1 Art. 1 et 2: objet et champ d'application de l'accord

Art. 1 Objet de l'accord

Le but poursuivi par l'accord est d'offrir un cadre juridique clair en vue du renforcement de la coopération policière bilatérale, tel qu'il est voulu en préambule par les Parties contractantes. Cette coopération comprend, conformément au *par. 2* de l'*art. 1*, la prévention, la détection des infractions et les enquêtes en la matière. La formulation choisie indique clairement que la coopération ne porte pas uniquement sur la répression, mais aussi sur la prévention de la criminalité, étant entendu que les tâches préventives relevant des services de renseignements et la coopération internationale y relative restent régies, en Suisse, par la loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI)⁹. L'interprétation du terme «infraction» renvoie ici exclusivement au droit national des parties contractantes; pour la Suisse, il s'agit des dispositions du code pénal (CP)¹⁰, du droit pénal accessoire et du droit pénal cantonal.

Selon le *par. 1*, la coopération se déroulera conformément à la législation nationale et dans les limites des engagements de droit international. Cela signifie d'une part que lors de la mise en œuvre opérationnelle de mesures, les prescriptions de procédure et de compétence du droit suisse devront être respectées. Il ne sera possible de dire que dans des cas concrets quels actes législatifs du droit suisse pertinents pour le domaine policier seront effectivement applicables. Le renvoi au droit national indique par exemple que des mesures coercitives (perquisitions domiciliaires, séquestres, surveillance téléphonique, etc.) pourront être ordonnées par la seule voie de l'entraide judiciaire (cf. aussi *art. 2, par. 2*). Par ailleurs, la réserve en faveur des accords internationaux existants signifie que l'accord ne déroge en rien aux dispositions d'accords internationaux bilatéraux ou multilatéraux que les pays ont ratifiés (cf. aussi *art. 13*).

Art. 2 Domaines de coopération

L'*art. 2* règle le champ d'application matériel de l'accord. La liste des types d'infractions ou phénomènes criminels établie dans cet article n'étant pas exhaustive, la coopération concerne en fait tous les domaines de la criminalité. L'énumération des délits particulièrement graves que sont notamment le terrorisme, le crime organisé – y compris les vols commis en bande (en raison de ce qui a été dit sous ch. 1.1) –, le trafic de stupéfiants, la traite d'êtres humains et la pédocriminalité indique clairement que la coopération sera axée sur la lutte contre ces infractions qui nécessitent une attention particulière aux yeux des parties contractantes, que ce soit en raison de l'importance de ces infractions, de leur actualité ou de leur fréquence dans la statistique des affaires traitées par les deux pays. Le *par. 2* interdit expressément la coopération dans des affaires de nature politique, militaire et fiscale, de même que dans des affaires relevant de l'entraide judiciaire (cf. commentaire de l'*art. 1, par. 1*). Ceci permet de garantir entre autres que la Suisse ne doive pas communiquer des informations qui violeraient le secret bancaire.

⁹ RS 120

¹⁰ RS 311.0

Art. 3 Modalités de coopération

L'*art. 3* énumère les quatre formes de coopération qui sont ensuite spécifiées dans l'accord, à savoir l'échange d'informations et d'expériences, la coordination d'engagements opérationnels, la création d'équipes communes et l'échange de spécialistes, ainsi que la formation et le perfectionnement du personnel.

Art. 4 Echange d'informations et d'expériences

L'*art. 4* règle le soutien que s'apportent mutuellement les parties contractantes en échangeant des données et du matériel à caractère personnel et non personnel. L'échange de données personnelles, y compris les données personnelles sensibles conformément à l'*art. 10, let. a*, et de matériel à caractère personnel comprend par exemple la communication des données personnelles de particuliers ayant participé à des infractions, les renseignements sur des suspects et leur place éventuelle dans les structures auxquelles ils appartiennent, les informations sur le mode opératoire des criminels, les mesures prises ou les actes criminels planifiés. Cet échange d'informations à caractère personnel sert en premier lieu aux tâches opérationnelles de police.

L'échange de données et de matériel non personnels sert avant tout à l'analyse, à la coordination et à l'information générale, mais peut aussi s'avérer utile dans le domaine des tâches opérationnelles de police. Dans le domaine de l'analyse, l'échange d'analyses criminelles et de points de la situation revêt un caractère prioritaire, mais englobe également la documentation spécialisée en général ou toute autre forme de connaissances acquises au travers de la littérature ou échangées lors de rencontres d'experts. La communication d'informations au sujet d'interventions prévues, par exemple le moment où l'opération doit se dérouler ainsi que la manière de procéder, permet quant à elle de garantir une meilleure coordination entre les deux pays concernés. Enfin, l'information sur des modifications de lois entrant dans le champ d'application de l'accord est aussi explicitement mentionnée.

L'*art. 4* n'énumère pas de manière exhaustive les domaines dans lesquels les parties peuvent échanger des données. Comme nous l'avons déjà mentionné, le droit national des parties contractantes est déterminant pour tous les aspects ayant trait à l'étendue de l'échange de données et aux principes le régissant. En Suisse, l'échange d'informations relevant de la police judiciaire s'effectue conformément aux principes de la loi fédérale du 20 mars 1981 sur l'entraide internationale en matière pénale (EIMP)¹¹ et conformément aux statuts et aux règlements d'Interpol que le Conseil fédéral aura déclarés applicables (art. 35^{quinquies} CP).

Art. 5 Coordination

La lutte contre la criminalité transfrontalière peut amener un Etat à planifier, de concert avec d'autres Etats concernés, des opérations de police organisées au niveau national et à coordonner avec eux, au besoin, le moment prévu pour les interventions. Ces interventions concernent en particulier la recherche de personnes dispa-

¹¹ RS 351.1

rues ou suspectées d'infractions et d'objets ainsi que la mise en œuvre de techniques d'enquête spéciales comme la livraison contrôlée, l'observation ou l'investigation secrète. Toutefois, la coordination peut aussi porter sur les mesures concernant la protection des victimes et des témoins prévue par le droit national, qui sont d'un grand intérêt pour les deux pays. La planification et la réalisation de programmes communs en matière de prévention criminelle sont également incluses. Comme la mise en œuvre de certaines de ces mesures peut aussi être la source de dépenses plus importantes que dans les cas ordinaires de coopération, l'*art. 8, par. 8*, prévoit une réglementation particulière en matière de répartition des coûts.

Pour la mise en œuvre d'engagements coordonnés, les *par. 2 et 3* établissent la possibilité d'une part de recourir aux services de l'autre partie contractante sous la forme d'un prêt de matériel si celui-ci est indispensable à la réalisation de l'opération et, d'autre part, d'organiser des réunions visant la préparation de l'action envisagée.

Art. 6 Equipes communes

L'*art. 6, par. 1*, prévoit la constitution d'équipes communes en fonction des besoins. Il pourra s'agir d'équipes d'analyse chargées d'élaborer des points de la situation ou des analyses criminelles, ou bien d'équipes mixtes de contrôle et d'observation en cas de mesures opérationnelles, ou encore des groupes mixtes d'enquête pour des affaires spécifiques touchant les deux pays¹². Les agents d'une partie contractante qui assument, sur le territoire de l'autre partie, des fonctions de conseil et d'appui, ne pourront disposer du pouvoir de souveraineté. Selon les besoins et en accord avec l'autre partie contractante, les modalités régissant les groupes communs de travail pourront être en outre spécifiées dans un protocole additionnel conformément à l'*art. 12, par. 3*, de l'accord.

Les *par. 2 et 3* règlent la question de l'assistance et des rapports de service lors de la mise sur pied d'équipes communes. L'Etat contractant destinataire accordera aux agents qui sont en opération sur son territoire pour le compte de l'autre partie, conformément au *par. 2*, la même protection et la même assistance qu'à ses propres agents. Cette obligation porte, en particulier, sur les conditions de travail ainsi que sur la protection contre la mise en danger de la santé et de la vie des agents. En vertu du *par. 3*, les agents détachés demeureront néanmoins soumis à leur Etat d'origine en ce qui concerne leurs rapports de service, leurs conditions d'engagement et leur statut disciplinaire.

Les *par. 4 à 7* fixent le cadre juridique de la responsabilité civile des agents engagés dans une équipe commune, tandis que le *par. 8* en fait de même pour la responsabilité pénale. Selon la règle de base applicable, une partie contractante sera responsable de tous les dommages causés par ses agents lors d'une mission. La partie contractante sur le territoire duquel le dommage a été causé sera tenue, en premier lieu, de réparer ce dommage de la même manière que s'il avait été causé par ses propres agents. En pareil cas, l'autre partie devra rembourser intégralement tout indemnisation versée aux victimes du dommage ou à leurs ayants droit. Sous réserve de ce remboursement et de tout droit qu'il pourrait faire valoir à l'égard de tiers, l'Etat

¹² Les dispositions relatives aux équipes communes d'enquête au sens de l'art. 20 du Deuxième Protocole additionnel à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale sont réservées (la Roumanie a ratifié cet instrument le 1^{er} mars 2005).

contractant sur le territoire duquel le dommage a été causé ne pourra réclamer aucun autre remboursement. En matière de responsabilité pénale, les agents en mission sur le territoire de l'autre partie contractante seront soumis aux dispositions pénales de cette dernière en ce qui concerne les infractions dont ils seraient victimes ou qu'ils commettraient.

Art. 7 Formation et perfectionnement

En vertu de l'*art. 7*, la coopération pourra être renforcée par le biais de mesures de formation et de perfectionnement dans les domaines policier ou linguistique. A cet effet, la participation à des cours de formation, l'organisation en commun de séminaires et exercices ainsi que la formation de spécialistes revêtiront un caractère prioritaire. L'échange de concepts de formation et la participation d'observateurs aux exercices de l'autre partie contractante seront également possibles.

Art. 8 Procédure et coûts

L'*art. 8* règle les procédures à suivre et la répartition des frais dans le cadre de la coopération. En vertu de cette disposition, les demandes d'informations ou les autres requêtes d'assistance devront être déposées en principe en la forme écrite par le biais de moyens de transmission cryptés. Si le contenu de la demande le permet, celle-ci pourra aussi être transmise par fax ou courrier électronique. En cas d'urgence, la demande pourra être transmise de vive voix et la demande écrite sera alors déposée sans retard. Les demandes contiendront généralement au moins les données suivantes:

- la désignation de l'autorité qui a formulé la demande;
- le motif de la demande;
- une brève description des faits essentiels, notamment les points de référence avec le pays requis;
- les données concernant les principales personnes mentionnées dans la demande.

Dans des cas particuliers, en vertu du *par. 2*, les autorités compétentes pourront aussi se communiquer mutuellement, de façon spontanée, des informations jugées pertinentes pour le destinataire dans la prévention de dangers concrets pour la sécurité publique ou dans la lutte contre les infractions. Le *par. 3* établit que l'aide devra être accordée directement entre les autorités compétentes sauf si le droit national en réserve le traitement aux autorités judiciaires. En outre, les parties contractantes sont tenues de répondre aux requêtes aussi rapidement que possible.

Le *par. 5* réserve à chaque partie contractante le droit de refuser une aide dans un cas concret, en tout ou en partie, si elle estime que le traitement de la demande d'aide pourrait porter préjudice à sa souveraineté, à sa sécurité ou à d'autres intérêts étatiques essentiels, ou contreviendrait à ses prescriptions légales ou à ses engagements à l'égard de conventions internationales. Dans ce cas, la partie contractante requise devra en informer immédiatement l'autre partie, par écrit et de façon motivée.

En vertu du *par. 7*, toute demande d'assistance peut être assujettie à des conditions particulières, notamment quant à l'utilisation des résultats ainsi obtenus, conditions qui doivent alors être respectées par l'autre partie contractante.

Le *par. 8* établit le principe de la gratuité de l'entraide, chaque partie contractante supportant ses propres frais engendrés par la coopération. Les mesures prises dans le cadre de l'*art. 5*, dont la réalisation peut engendrer des coûts plus élevés qu'habituellement, font toutefois exception puisque, lors de la mise sur pied d'actions coordonnées, les autorités compétentes détermineront dans chaque cas d'espèce s'il est nécessaire de procéder à une répartition des frais.

2.2.3 Art. 9: attachés de police

L'*art. 9* confère aux autorités compétentes des parties contractantes la compétence de conclure des accords particuliers permettant le détachement de durée limitée ou illimitée d'attachés de police sur le territoire de l'autre partie contractante. Cette attribution de compétences se fait généralement au moyen d'un échange de notes. Conformément à l'*art. 8, par. 4*, de l'ordonnance du 30 novembre 2001 concernant l'exécution de tâches de police judiciaire au sein de l'Office fédéral de la police¹³, c'est le Département fédéral de justice et police qui, en Suisse, est compétent en la matière. L'éventuelle coaccréditation, c'est-à-dire l'accréditation au profit d'une partie contractante d'un attaché de police stationné dans un Etat tiers, tombe également sous le coup de l'*art. 9*. Le statut des agents stationnés est régi par les dispositions de la Convention de Vienne du 18 avril 1961 sur les relations diplomatiques¹⁴.

Les *par. 2* et *3* posent les principes sur lesquels reposent les tâches d'un attaché de police. L'objectif visé est une intensification de la coopération policière notamment par les procédures d'entraide policière ou judiciaire, les agents ne pouvant pas exercer de fonctions relevant de la puissance publique sur le territoire de l'autre partie contractante. Les détails des droits et des devoirs des agents stationnés sont régis dans les accords particuliers.

Pour l'heure, aucun policier roumain n'a été détaché à Berne et la Suisse ne prévoit pas le stationnement d'un attaché de police à Bucarest. Grâce à cette disposition, les bases légales sont toutefois d'ores et déjà existantes pour le jour où le besoin d'une présence policière suisse en Roumanie se fera sentir.

2.2.4 Art. 10 et 11: protection des données et remise à des tiers

La coopération entre autorités policières englobe aussi l'échange de données personnelles, dont les données sensibles. Le traitement de ces données affectera les droits de la personnalité des intéressés. Les *art. 10* et *11* sont destinés à mettre en accord les objectifs d'une répression efficace avec ceux de la protection des droits fondamentaux.

Art. 10 Protection des données

L'*art. 10* de l'accord fixe les principales prescriptions régissant la transmission de données personnelles, qui devront être impérativement observées dans le cadre de la

¹³ RS 360.1

¹⁴ RS 0.191.01

coopération déployée par les autorités des deux pays. En vertu du droit national et des accords multilatéraux ratifiés par la Suisse¹⁵, les autorités de police de la Confédération et des cantons sont tenues de respecter les dispositions figurant dans l'accord.

Cet article prescrit explicitement que les données sensibles présentant un intérêt pour la police, telles que les éléments relatifs aux convictions religieuses ou les profils de la personnalité, ne pourront être transmises qu'en cas d'absolue nécessité et que si elles sont jointes à d'autres données relatives à la poursuite pénale.

En outre, relevons les principes suivants de protection des données:

- l'affectation des données à un usage déterminé et la limitation de leur emploi aux autorités ayant le droit de les utiliser;
- le principe de l'exactitude des données et les principes de la nécessité et de proportionnalité de leur transmission au regard du droit de la protection des données, ainsi que l'obligation de rectification et d'effacement des données qui en découle;
- l'octroi à l'autre partie et à la personne concernée du droit d'être renseignée sur l'utilisation faite des données transmises;
- 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, la réception et la suppression de données;
- les modalités de remboursement entre les parties contractantes en cas de recours;
- l'obligation de prendre des mesures en vue de la sécurité des données.

Art. 11 Protection des informations classifiées

L'*art. 11* contraint les parties contractantes à garantir la confidentialité des données qui leur auront été transmises par l'autre partie et qui, selon son droit national, sont classifiées. Les mesures à prendre concernent aussi bien la limitation du cercle des personnes chargées de traiter les données en question (*par. 5*) que l'utilisation qu'en fait la partie destinataire (*par. 2 et 4*). Attendu que les systèmes de classification varient d'un pays à l'autre, la partie expéditrice devra, lors de la transmission des données, faire une description précise des dispositions spéciales à prendre pour assurer la protection de telles données. La question de savoir si et comment une information doit être classifiée (p.ex. «SECRET» ou «CONFIDENTIEL») sera réglée par le droit respectif des parties. Ainsi, les autorités civiles de la Confédération devront appliquer en la matière l'ordonnance du 10 décembre 1990 sur la classification et le traitement d'informations de l'administration civile¹⁶. Le *par. 6* définit la marche à suivre, qui passe par l'ouverture d'une enquête, en cas de violation du principe de protection des informations classifiées prévu à cet article.

¹⁵ Il s'agit en premier lieu de la Convention du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (RS 0.235.1) ainsi que de la Recommandation R (87)15 du Comité ministériel du Conseil de l'Europe du 17 septembre 1987 sur l'utilisation des données à caractère personnel dans le secteur de la police.

¹⁶ RS 172.015

Le *par. 3* règle la question de la remise des données classifiées à des tiers. Il peut s'agir d'un Etat tiers ou d'une autorité non mandatée pour lutter contre la criminalité. Les données et les objets transmis dans le cadre du présent accord ne pourront être remis à des tiers qu'avec le consentement préalable écrit de la partie expéditrice. Notons à cet égard que les demandes de remise de données, et notamment de données personnelles, à des pays tiers ne devraient être acceptées qu'à titre exceptionnel et uniquement lorsque le pays tiers concerné garantit un niveau de protection approprié.

2.2.5 Art. 12 à 16: dispositions finales

Art. 12 Organes d'exécution

L'*art. 12* requiert des autorités compétentes ayant participé à la négociation du présent accord qu'elles désignent les services qui seront habilités, en fonction de leurs compétences respectives, à mettre concrètement en œuvre toutes les mesures de coopération envisagées.

A l'instar de la coopération intervenant dans le cadre d'Interpol et d'Europol, le principe veut en Suisse que la coopération internationale s'opère exclusivement avec l'autorité centrale que représente l'Office fédéral de la police au sein du Département fédéral de justice et police. Hormis avec les Etats voisins, ce principe est également appliqué à la coopération avec d'autres Etats non limitrophes. L'Office reçoit ainsi toutes les requêtes qu'il traite conformément aux prescriptions nationales avant de les transmettre, si besoin est, à l'instance fédérale ou cantonale compétente. La communication s'en trouve clarifiée et la coordination facilitée. De plus, les autorités centrales, organes compétents en matière d'exécution, sont les principaux interlocuteurs lorsqu'il s'agit de clarifier des questions d'interprétation ou d'élaborer des propositions de développement de l'accord. Grâce à l'application de ce principe consistant à désigner une autorité centrale, le Corps des gardes-frontière et les autorités policières et de poursuite pénale des cantons ont, tout comme l'Office fédéral de la police, la possibilité de s'appuyer sur le présent Accord.

La Roumanie ne fonctionnant pas sur le même principe d'autorité centrale, il a été nécessaire de mentionner quatre ministères différents impliqués dans la mise en place du présent accord en tant qu'autorités compétentes, mais qui toutefois ne participeront pas eux-mêmes à la coopération opérationnelle directe, laquelle est du ressort des organes d'exécution que ces ministères devront désigner.

Cette désignation intervient au travers d'une communication par voie diplomatique, 30 jours après l'entrée en vigueur de l'accord, des adresses, numéros de téléphone et de télécopie et autres coordonnées utiles des organes d'exécution ainsi que des personnes de contact. La Centrale d'engagement de l'Office fédéral de la police sera l'instance principale pour la Suisse. Elle assure aujourd'hui déjà, 24 heures sur 24, un échange d'informations efficace entre les autorités de police étrangères et les autorités de police suisses, ou entre celles-là et l'Administration fédérale des douanes ou le Corps des gardes-frontière. Conformément au *par. 5*, les parties contractantes sont tenues de signaler immédiatement les modifications intervenues dans les appellations, compétences et coordonnées des organes visés au *par. 1*.

Le *par. 2* de l'*art. 12* précise les modalités linguistiques de la coopération. Afin d'éviter des frais de traduction qu'engendrerait pour la Suisse la possibilité d'utiliser la langue roumaine et afin de faciliter la communication selon les capacités linguistiques de chacun, les parties contractantes choisiront la langue anglaise comme langue de travail ou conviendront d'une autre langue commune pour échanger leurs informations et mettre en œuvre les mesures de coopération prévues par l'accord.

Conformément au *par. 3*, les autorités compétentes peuvent, sur la base et dans les limites du présent accord, conclure des conventions d'application sous forme de protocoles additionnels. Il peut s'agir soit d'arrangements complémentaires spécifiques et de durée déterminée réglant l'assistance dans des cas particuliers, soit de conventions générales et de durée indéterminée fixant les modalités générales de la coopération.

L'exécution du présent accord passe également par une évaluation périodique de la coopération mise en place ainsi que par une discussion sur les développements jugés nécessaires par les parties contractantes. Le *par. 4* instaure ainsi une commission mixte composée d'experts des deux pays qui, à intervalle régulier, se réunira pour traiter ces questions-là. Dans le cadre de ces rencontres, les spécialistes pourront également échanger leurs expériences relatives aux nouvelles stratégies en matière de sécurité ou prendre des initiatives visant à compléter ou à développer la coopération et soumettre aux Etats contractants des propositions allant dans ce sens.

Art. 13 Relation avec d'autres accords existants

L'*art. 13* de l'accord contient, comme tous les accords du même type, une réserve en faveur des instruments internationaux auxquels la Suisse et la Roumanie sont parties. Ainsi, le présent accord de coopération policière ne déroge en rien aux dispositions découlant d'autres accords internationaux bilatéraux ou multilatéraux contraignants pour la Suisse ou la Roumanie (cf. aussi *art. 1, par. 1*). Cette clause implique aussi que les règles du présent accord introduisant des modifications ou une concrétisation des droits et des obligations découlant d'accords internationaux doivent être respectées.

Art. 14 Règlement des différends

Ainsi que le veut la pratique en matière de traité bilatéral, les éventuels différends liés à l'interprétation ou à l'application du présent accord seront réglés de manière consensuelle entre les deux parties contractantes.

Art. 15 Entrée en vigueur

Le présent accord est soumis à ratification. Il prendra effet le jour où sera reçue la dernière notification par laquelle les parties s'informeront que les conditions juridiques nationales d'entrée en vigueur sont réunies. Il en va de même des modifications ou amendements ultérieurs.

Art. 16 Dénonciation

L'accord conclu pour une durée indéterminée pourra à tout moment être dénoncé moyennant un délai de révocation de six mois, respectivement être suspendu moyennant un délai de 30 jours.

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

L'exécution du présent accord interviendra avec les moyens disponibles et n'entraînera aucune charge supplémentaire pour la Confédération et les cantons en termes de finances et de personnel. Une mesure telle que la coordination d'engagements opérationnels peut toutefois, dans des cas particuliers et moyennant entente entre les parties contractantes, conduire à une répartition des coûts. Comme le texte soumis ne contient pas de dispositions relatives aux subventions et qu'il ne requiert en outre aucun crédit d'engagement ni plafond de dépenses, il n'est pas soumis au frein aux dépenses prévu par l'art. 159, al. 3, let. b, de la Constitution fédérale (Cst.)¹⁷.

4 Programme de la législature

Le présent objet correspond aux objectifs du programme de la législature 2003–2007 (FF 2004 1035).

5 Relation avec le droit européen

L'Union européenne s'est efforcée déjà depuis quelques années de renforcer la coopération policière avec plusieurs pays de l'Europe de l'Est et du Sud-Est, notamment dans la perspective de demandes d'adhésion déposées par certains d'entre eux, dont la Roumanie. La conclusion du présent accord par la Suisse va dans la même direction et se trouve dès lors en conformité avec les arrangements déjà discutés dans ce domaine entre l'Union européenne et la Roumanie, et avec le droit européen en vigueur, en particulier la réglementation de Schengen relative à la coopération policière.

6 Constitutionnalité et conformité aux lois

6.1 Compétences de la Confédération

Le présent accord se fonde sur l'art. 54, al. 1, Cst., qui confère à la Confédération une compétence générale dans le domaine des affaires étrangères et l'autorise à conclure des traités avec l'étranger. S'agissant des traités internationaux, est applicable le principe selon lequel la Confédération peut conclure des accords sur les objets qu'elle souhaite, indépendamment de la question de savoir si ceux-ci relèvent de la compétence fédérale ou cantonale (cf. FF 1994 II 608). Le droit des cantons de conclure des traités avec l'étranger dans les domaines relevant de leur compétence (art. 56, al. 1, Cst.) est ainsi subsidiaire. En réalité, la Confédération fait un usage retenu de sa compétence générale lorsque les domaines à régler touchent essentiellement les compétences des cantons. Dès lors que la Confédération a conclu elle-

¹⁷ RS 101

même un traité, les cantons ne peuvent plus invoquer leur propre compétence dans la matière en question.

Les dispositions du présent accord concernent essentiellement l'échange d'informations entre les autorités centrales nationales suisses et les autorités centrales nationales roumaines. Dans la mesure où les pays limitrophes ne sont pas concernés, l'échange d'informations international est, aujourd'hui déjà, réservé aux autorités fédérales. Ainsi, rien ne change sur le plan des compétences attribuées aux cantons dans le domaine de la police.

Le Conseil fédéral ne dispose pas ici de la compétence que lui confère l'art. 7a de la loi fédérale du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration¹⁸ de conclure seul des traités internationaux. Aussi le présent accord est-il soumis à l'approbation de l'Assemblée fédérale conformément à l'art. 166, al. 2, Cst.

6.2 Référendum facultatif

Aux termes de l'art. 141, al. 1, let. d, Cst., les traités internationaux sont sujets au référendum s'ils sont d'une durée indéterminée et qu'ils ne sont pas dénonçables, s'ils prévoient l'adhésion à une organisation internationale, ou s'ils contiennent des dispositions importantes fixant des règles de droit ou dont la mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales. Or, selon l'art. 22, al. 4, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement¹⁹, est réputée fixant des règles de droit toute disposition générale et abstraite d'application directe qui crée des obligations, confère des droits ou attribue des compétences. Une telle norme est importante lorsque l'objet à régler devrait être édicté, dans le droit national, en vertu de l'art. 164, al. 1, Cst., sous la forme d'une loi. Or l'accord avec la Roumanie peut être dénoncé à tout moment, ne prévoit pas l'adhésion à une organisation internationale et sa mise en œuvre n'exige pas l'adoption de lois fédérales. En revanche, il contient des dispositions importantes fixant des règles de droit. D'une part, de nouvelles compétences seront conférées aux autorités qui appliqueront la loi (p. ex. constitution de groupes d'analyse et d'investigation communs). D'autre part, les parties ont des obligations (p.ex. l'obligation de dédommager si des données inexactes ont été transmises). Ces normes sont des dispositions importantes fixant des règles de droit au sens défini par l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, Cst., qui, si elles étaient édictées dans le droit national, donneraient lieu à une loi formelle. En conséquence, le présent accord est sujet au référendum et son approbation intervient sous la forme d'un arrêté fédéral.

¹⁸ RS 172.010

¹⁹ RS 171.10

