Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de justice et police DFJP

Berne, le 11 avril 2011

Audition

relative au mandat pour l'ouverture de négociations en vue du développement de 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 douane (RS 0.360.163.1)

Audition menée en application de l'art. 2 de l'ordonnance sur la procédure de consultation (RS 172.061.1).

1. Objet

L'accord tripartite de coopération policière conclu entre la Suisse, le Liechtenstein et l'Autriche est entré en vigueur le 1er juillet 2001. Depuis lors, la collaboration internationale en matière policière a connu des transformations fondamentales que l'actuel accord ne reflète pas. Aussi les ministres de l'Intérieur de l'Autriche et du Liechtenstein et l'ancienne cheffe du Département fédéral de justice et police (DFJP), Eveline Widmer-Schlumpf, ont-ils décidé, en janvier 2009, lors d'une rencontre à Feusisberg, de soumettre l'accord en vigueur à un examen approfondi afin d'identifier des développements possibles. Les membres du groupe d'experts constitué à cette fin se sont réunis à plusieurs reprises pour évaluer diverses options et ont mené des consultations dans leurs pays respectifs. En Suisse, les polices cantonales, notamment, ont été consultées. Dans leur rapport final du 9 décembre 2010, les experts arrivent à la conclusion unanime qu'un développement de cet accord tripartite de coopération policière est indiqué et proposent dès lors de réviser ce dernier.

Les développements possibles identifiés par le groupe d'experts conféreraient une nouvelle dimension à l'accord. Sur certains points, ils institueraient une coopération plus étendue que les conventions du même type conclues jusqu'ici par la Suisse. En outre, étant donné que certains des développements envisagés portent sur la collaboration directe entre les cantons frontaliers et les autorités des pays voisins, il y a lieu de consulter également les cantons pour savoir
a) si une révision de l'accord de coopération policière avec l'Autriche et le Liechtenstein se justifie de leur point de vue,
b) quels sont les développements qui les intéressent plus particulièrement,
c) qui les représenterait au cas où des négociations seraient engagées.

2. Raisons qui plaident en faveur d'une révision de l'accord tripartite de coopération policière

La Confédération suisse, la République d'Autriche et la Principauté de Liechtenstein ont signé, le 27 avril 1999, à Berne, un accord concernant la coopération transfrontalière des autorités compétentes en matière de sécurité et de douane. Lors de son entrée en vigueur, le 1er juillet 2001, cet accord avait valeur de référence pour ce qui est de la portée de la collaboration entre les autorités compétentes en matière de sécurité et de douane.

Si cette convention constitue aujourd'hui encore une base solide pour une coopération étroite entre les forces de police et les autorités douanières des trois États pour prévenir des dangers et lutter contre la criminalité, force est de constater que les modalités de la collaboration internationale en matière de police ont évolué de manière très rapide depuis 1999. Le Championnat d'Europe de football 2008 (EURO 2008) a été l'occasion pour la Suisse et l'Autriche de recueillir de précieux renseignements concernant les lacunes de cet accord. En outre, la mise en œuvre du Traité de Prüm a permis à l'Autriche d'acquérir des expériences supplémentaires utiles pour le développement de la coopération transfrontalière en matière de police. La principale transformation intervenue depuis 1999 reste néanmoins la pleine intégration de la Suisse à l'Espace Schengen et la future association du Liechtenstein – vraisemblablement à la fin de 2011 ou au début de 2012 – à ce régime de coopération. À cela s'ajoute que depuis une dizaine d'années, les différentes autorités de police doivent relever de nouveaux défis pour lutter contre la criminalité internationale.

Une révision concrétisant les développements possibles identifiés pourrait conférer une nouvelle dimension à cet accord de coopération policière conclu voilà plus de dix ans, en le dotant des outils requis pour maîtriser les nouveaux enjeux de la lutte contre la criminalité transfrontalière. Cette révision serait aussi l'occasion de combler des lacunes par rapport à d'autres accords de coopération policière conclus par la Suisse en y incluant des domaines comme ceux couverts, par exemple, par la convention passée avec l'Allemagne.

3. Adaptations et développements possibles de l'accord tripartite de coopération en matière policière

3.1 Portée et contenu concret du développement souhaité

Dans leur rapport final commun du 9 décembre 2010, les experts ont identifié divers domaines de collaboration qu'il y aurait lieu d'intégrer dans l'accord révisé. Il s'agit pour l'essentiel des domaines suivants:

- Échange automatique de données relatives à des véhicules et à leurs détenteurs, y compris la collaboration lors de la poursuite d'infractions aux prescriptions sur la circulation routière
  Il est prévu de calquer les modalités de coopération sur celles convenues avec la France, de manière à donner aux États contractants accès aux données relatives aux véhicules et à leurs détenteurs en vue de la poursuite d'infractions au code de la route. Il s'agit en outre de permettre l'exécution d'amendes entrées en force sur le territoire des autres États parties.

- Investigation secrète aux fins de la poursuite pénale et de la prévention de dangers
  Le but est ici de combler une lacune par rapport à l'accord en matière policière en vigueur entre la Suisse et l'Allemagne (RS 0.360.136.1) afin de rendre possible, avec l'Autriche et le Liechtenstein également, l'engagement de fonctionnaires sous une identité d'emprunt, aussi bien en vue de poursuivre des infractions pénales – pour autant que le droit national le permette – que pour la prévention de dangers. La disposition se rapportant à cette nouvelle possibilité de collaboration s'inspirera donc de la disposition correspondante de l'accord entre la Suisse et l'Allemagne.

- Coopération en matière de protection des témoins
  Les États parties doivent à l'avenir pouvoir collaborer lors de la mise en œuvre de mesures de protection de témoins et de victimes, pour autant que leur législation nationale le permette et dans les limites qui y sont prévues. La Suisse ne possède pas encore de base légale concernant la protection extraprocédurale des témoins. Un message relatif à un projet de loi fédérale sur la protection extraprocédurale des témoins a été transmis au Parlement le 17 novembre 2010. Le renvoi au droit national vise ici à éviter que le législateur soit lié par l'accord lors du prochain examen de ce projet de loi aux Chambres fédérales.

- Mesures pour prévenir une menace imminente
  Ce développement a pour but de permettre aux agents de police d'intervenir au-delà des frontières nationales dans les situations d'urgence pour assurer la protection de la vie, de l'intégrité corporelle ou de la propriété, sans devoir obtenir au préalable l'autorisation de l'État partie sur le territoire duquel la poursuite a lieu. La mesure doit prendre fin aussitôt que les autorités de l'État en question sont en mesure d'en reprendre l'exécution.

- Interventions communes (y compris les compétences relevant de la puissance publique)
  Afin d'intensifier la collaboration, il est prévu que les autorités des Parties contractantes compétentes en matière de sécurité puissent effectuer des interventions communes. Ces engagements peuvent prendre la forme, par exemple, de patrouilles mixtes ou de groupes de contrôle ou d'observation communs. Au besoin, les agents concernés pourraient être investis de compétences relevant de la puissance publique. Il s'agirait là d'une des principales nouveautés de l'accord révisé. Ce développement reflète les expériences faites par différentes

autorités de police lors d'interventions communes, au cours desquelles il est apparu que l'utilité de patrouilles mixtes, notamment, est très limitée si les agents de police ne disposent pas de compétences relevant de la puissance publique. Il s'agit donc d'assouplir les dispositions restrictives qui figurent dans l'accord tripartite en vigueur concernant l'engagement de fonctionnaires investis de compétences relevant de la puissance publique.

- Soutien lors de situations de crise (recours à des unités spécialisées)
  Les trois États parties doivent pouvoir faire appel, lors de situations de crise, à des unités spécialisées d'une autre partie contractante, plus particulièrement à des unités spécialisées dans les interventions lors d'actes de terrorisme ou de prise d'otage. Ces unités opéreraient exclusivement sous la direction de l'autorité compétente de l'État partie sur le territoire duquel a lieu l'intervention. Une collaboration de ce type est possible entre États membres de l'UE[1].

- Gardes de sûreté à bord des aéronefs
  Les États contractants doivent aussi pouvoir collaborer en matière d'engagement de gardes de sûreté à bord des aéronefs. L'accord n'obligera néanmoins aucune partie à recourir à ce type d'agents.

- Soutien réciproque lors de l'exécution de mesures d'éloignement
  Il est prévu que les États parties se prêtent une assistance mutuelle en vue de l'organisation et de l'exécution de mesures d'éloignement, par exemple pour organiser des vols communs pour rapatrier des ressortissants d'États tiers. Il s'agit en outre de permettre un soutien au transit dans le cadre de mesures d'éloignement par voie aérienne.

- Mesures transfrontalières dans les trains et les bateaux
  Ce développement vise à répondre aux nouvelles exigences découlant de l'intégration du Liechtenstein et de l'Autriche dans l'espace Schengen et des conditions géographiques propres aux régions frontalières. Lorsque des mesures sont mises en œuvre dans des trains de voyageurs, les agents d'une Partie doivent pouvoir poursuivre jusqu'au prochain arrêt l'exécution d'un acte administratif qui a débuté alors que le train se trouvait encore sur le territoire de leur État. De même, si la situation l'exige, les agents des autorités compétentes en matière de sécurité doivent déjà pouvoir monter dans un train au dernier arrêt se trouvant encore sur le territoire de l'autre État pour mettre en œuvre, passé ce dernier arrêt, des mesures légitimées par le maintien de la sécurité et de l'ordre publics.

- Possibilité de mettre sur pied des centres de coopération communs
  Il s'agit, ici aussi, de combler une lacune par rapport aux autres accords de police conclus par la Suisse avec ses voisins. Ce développement vise à créer la base légale pour une collaboration dans le cadre de centres communs à caractère permanent ou temporaire, du type de ceux que la Suisse a mis sur pied no-

[1] Décision 2008/617/JAI, JO L 210 du 6 août 2008, p. 73 ss

tamment avec la France et l'Italie en application des accords de police en vigueur avec ces deux États. Même si, pour l'heure, on n'observe du côté des cantons frontaliers ni un besoin d'ordre opérationnel, ni un intérêt marqué pour la création d'un centre de coopération, cette disposition permettrait aux trois États parties de convenir rapidement de la mise sur pied d'un tel centre au cas où le besoin s'en ferait sentir dans un avenir proche et de fixer les modalités de son fonctionnement dans un protocole additionnel.

- Transit de personnes placées en détention
  Ce développement a pour but d'autoriser le transit sur le territoire d'une autre Partie d'agents des autorités compétentes chargés de conduire des personnes faisant l'objet de mesures individuelles d'éloignement. Ce transit peut avoir lieu notamment dans un aéroport (par ex. à l'aéroport de Zurich). L'application de mesures de contrainte sera régie par le droit de l'État contractant sur le territoire duquel le transit a lieu. L'accord de police réglera uniquement les modalités de la coopération policière; la compétence d'autoriser la mesure, en particulier lors du transit d'une personne à extrader ou à expulser, restera du ressort de l'office compétent, à savoir l'Office fédéral de la justice (OFJ) ou l'Office fédéral des migrations (ODM).

- Remise de personnes à la frontière
  Ce développement permettrait, dans des cas particuliers et moyennant une entente préalable avec le service compétent pour la prise en charge, de conduire une personne à remettre dans un endroit approprié, situé dans la zone frontalière sur le territoire de l'autre État contractant. Cette possibilité inclurait aussi la remise de personnes dans un aéroport. L'intérêt de cette mesure réside dans le fait qu'elle permettrait d'éviter un travail de coordination et des déplacements superflus.

Lors des réunions du groupe d'experts, l'Autriche et le Liechtenstein ont fait savoir qu'ils souhaitaient que la réglementation ci-après soit intégrée dans l'accord tripartite de coopération en matière de police:

- Audition de témoins après des accidents de la route
  La police nationale liechtensteinoise souhaite instamment pouvoir auditionner – en présence des fonctionnaires compétents du pays concerné – les personnes transportées dans un hôpital suisse ou autrichien après un accident de la route. L'audition ne pourrait toutefois avoir lieu que si les autorités du pays concerné, compétentes en matière de sécurité l'autorisent et si le médecin traitant donne son accord.

L'Autriche a également fait part de son intérêt à voir réglementer dans l'accord remanié les aspects suivants:

- Collaboration croisée directe entre les autorités de justice et de police
  Suite aux expériences faites dans le cadre de la mise en œuvre du Traité de Prüm avec l'Allemagne, l'Autriche souhaite inscrire dans l'accord tripartite une disposition autorisant une collaboration croisée directe entre les autorités judiciaires et les forces de police. Concrètement, il s'agit de permettre à la police de demander directement à une autorité judiciaire la communication des données personnelles correspondant à une concordance ADN, sans devoir passer par les autorités de police compétentes.

- Lutte contre la corruption
  L'Autriche souhaite faire figurer dans l'accord révisé le principe d'une collaboration entre les trois États pour lutter contre la corruption. Cette collaboration engloberait aussi bien le partage d'expériences que l'échange d'informations et d'analyses sur les causes de ce phénomène et les développements vers lesquels tend la lutte contre la corruption.

Il y a néanmoins lieu de signaler que les experts suisses ne voient pas de nécessité, ni sur le plan juridique, ni au niveau opérationnel, d'intégrer dans l'accord des réglementations du type de celles souhaitées par l'Autriche concernant la collaboration croisée entre différentes autorités et la lutte contre la corruption.

3.2 Relation avec la collaboration instituée par le Traité de Prüm

Les experts des trois États ont discuté, entre autres questions, de la possibilité d'inclure dans l'accord tripartite de coopération policière des dispositions du Traité de Prüm[2]. Ils étaient unanimement opposés à l'idée d'intégrer dans un accord révisé des réglementations concernant la comparaison de profils ADN et d'empreintes digitales et concernant l'accès en ligne aux banques de données contenant ces informations dans le but de prévenir et de poursuivre des infractions. Il conviendrait néanmoins de faire figurer dans le futur nouvel accord tripartite les dispositions du Traité de Prüm qui n'ont pas été intégrées dans la législation de l'Union européenne ("décisions de Prüm"[3]). Vu que la réglementation de l'accord relative à l'échange automatique de données sur les véhicules et leurs détenteurs concernerait, dans la majorité des cas, la poursuite d'infractions aux prescriptions sur la circulation routière, l'option privilégiée pour permettre cet échange automatique ne serait pas celle de l'accès en ligne, mais la procédure que la Suisse applique aujourd'hui déjà avec l'Allemagne et la France.

4. Effets

Une révision de l'accord concernant la coopération en matière de police entre la Suisse, l'Autriche et le Liechtenstein permettra de renforcer encore la collaboration

---

[2] Traité 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.

[3] Décision 2008/615/JAI, JO L 210 du 6.8.2008, p. 1 ss ; décision 2008/616/JAI, JO L 210, p. 12 ss

transfrontalière entre les trois États et d'optimiser les possibilités de garantir la sécurité intérieure de la Suisse. Mais cette révision devrait avant tout faciliter le travail des cantons frontaliers avec les autorités partenaires autrichiennes et liechtensteinoises. Certaines mesures pourraient notamment se traduire par une plus grande efficacité et une baisse de la charge de travail (par ex. dans le domaine du transit de personnes placées en détention). Les développements relatifs à la collaboration visant la poursuite d'infractions au code de la route et à l'exécution d'amendes passées en force répond à une attente fréquemment formulée par les cantons. Les dispositions s'y rapportant devraient permettre de réduire le nombre d'infractions non poursuivies dans ce domaine.

La révision de l'accord conformément aux développements possibles identifiés ne devrait pas nécessiter directement des ressources personnelles et financières supplémentaires, ni à l'échelon fédéral, ni à l'échelon cantonal. L'investissement en ressources effectif dépendra toutefois de la mise en œuvre des nouvelles possibilités de collaboration. Il se peut que, dans un cas particulier et après entente entre les parties concernées, l'exécution de certaines mesures génère des coûts. C'est le cas, par exemple, lors de la prise en charge de personnes dans le cadre de la protection de témoins ou lors du détachement de contingents importants d'agents de police. La création d'un centre de coopération commun n'est cependant pas prévue pour l'heure. Les coûts qu'engendrerait la mise en place d'un tel centre seraient définis dans une réglementation entre les partenaires nationaux en cas de conclusion d'un protocole additionnel qui devra être soumis à l'approbation du Conseil fédéral.

5. Compétences et suite de la procédure

Le cas échéant, la négociation d'un nouvel accord tripartite de coopération policière sera du ressort de l'Office fédéral de la police. La délégation chargée de mener les discussions devra aussi compter des représentants des offices concernés par l'accord révisé. Vu que les possibilités de développements identifiées par les experts touchent en de nombreux points aux activités de coopération menées par les cantons frontaliers, il serait souhaitable qu'un représentant des cantons fasse aussi partie de la délégation suisse.

À l'issue de la présente audition, les résultats de l'évaluation de l'accord tripartite en matière de coopération policière seront présentés au Conseil fédéral, accompagnés, le cas échéant, d'une demande d'ouverture de négociations en vue de la révision de l'accord. Ces négociations débuteraient durant la seconde moitié de 2011. S'il devait être remanié, l'accord serait soumis à l'approbation de l'Assemblée fédérale et au référendum facultatif.