

CH_VB 2006-1314 7373 vom 12. Juli 2006

Bundesverwaltung, 2006-07-12, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_2006-1314_7373_

FR: CH_VB 2006-1314 7373 du 12 juillet 2006

IT: CH_VB 2006-1314 7373 del 12 luglio 2006

Erwägungen

E. 6

septembre 2006 Au nom du Conseil fédéral suisse:

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

7374 Condensé Après les attentats terroristes perpétrés aux Etats-Unis, le 11 septembre 2001, la coopération internationale en matière de lutte contre le terrorisme s'est intensifiée. La Suisse a ratifié et mis en application douze conventions et protocoles additionnels conclus sous l'égide de l'ONU et elle a renforcé son dispositif de droit pénal en ce domaine (cf. FF 2002 5014). Afin de faciliter la conduite des enquêtes menées par les autorités de poursuite pénale de la Confédération et des Etats-Unis d'Amérique au sujet des attentats du 11 septembre 2001, le Conseil fédéral a conclu avec les représentants du gouvernement américain l'accord intitulé «Operative Working Arrangement» (OWA), en vigueur depuis le 4 septembre 2002. Vu le bilan positif de la coopération entre les autorités de poursuite pénale suisses et américaines, l'expérience acquise grâce à cette coopération et les nombreuses enquêtes en relation avec les attentats du 11 septembre 2001 encore pendantes aux USA, le Conseil fédéral a donné à M. Blocher, chef du Département fédéral de justice et police, le mandat d'ouvrir et de mener des négociations avec les représentants du gouvernement des Etats-Unis d'Amérique en vue de conclure un accord de coopération policière pour lutter contre le terrorisme et son financement. Ce nouvel accord de collaboration policière remplacera l'OWA. Le nouvel accord a pour objet la constitution d'équipes communes d'enquête chargées de réunir et d'échanger des informations propres à lutter contre le terrorisme et son financement. La coopération policière ne concerne que des enquêtes pénales pendantes dans les deux Etats et elle s'inscrit dans les limites du droit interne. Elle complète les activités exercées dans le domaine de l'entraide judiciaire, qui continue d'être régi, en particulier, par le Traité du 25 mai 1973 entre la Confédération suisse et les Etats-Unis d'Amérique sur l'entraide judiciaire en matière pénale (RS 0.351.933.6).

7375 Message 1 Partie générale 1.1 Contexte Après les attentats terroristes commis le 11 septembre 2001 à New-York, à Washington D.C. et en Pennsylvanie, la coopération internationale en matière de lutte contre le terrorisme et son financement s'est intensifiée. La Suisse a ratifié et mis en application douze conventions et protocoles additionnels conclus sous l'égide de l'ONU, et elle a renforcé son dispositif de droit pénal en ce domaine (cf. FF 2002 5014). Toutefois, «en dépit des efforts intenses et constants de la communauté internationale, la lutte contre le financement du terrorisme reste laborieuse. Ni le régime de sanctions décrété par l'ONU ni le renforcement des mesures prises au niveau des Etats n'ont contribué à faire reculer le nombre des actes terroristes»¹. La menace du «terrorisme

de destruction de masse», révélée notamment par les attentats du 11 septembre 2001 aux USA, du 12 octobre 2002 à Bali, du 11 mars 2004 à Madrid et du 7 juillet 2005 à Londres, restera dangereuse pour les années à venir. Elle continuera de provenir du djihad islamique, dont les réseaux vont proliférer et se morceler sous forme de commandos locaux. Les attentats-suicides contre des avions et le recours à des armes de destruction massive de type nucléaire, radiologique, chimique ou biologique sont envisagés comme des facteurs aggravant la menace. «Il faut s'attendre à une recrudescence de cette menace, eu égard à la radicalisation croissante de certains groupes djihadistes et à leur volonté de porter un coup majeur à l'Occident.»² Face à cette situation, l'efficacité de la coopération internationale suppose, entre autres, l'échange rapide d'informations concernant les aspects stratégiques, opérationnels, financiers et techniques des groupes terroristes. C'est pourquoi la Suisse a récemment conclu plusieurs accords de coopération policière pour lutter contre la criminalité. Ces accords visent tous l'échange d'informations et des contacts réguliers entre les Etats à tous les niveaux³. A ce point de vue, l'accord bilatéral intitulé «Operative Working Arrangement» (OWA), conclu entre les autorités de poursuite pénale de la Confédération suisse et des Etats-Unis d'Amérique à la suite des attentats terroristes du 11 septembre 2001, a facilité le déroulement des enquêtes de police judiciaire ouvertes en Suisse et aux USA contre les auteurs présumés de ces attentats. En tant que document de travail de nature opérationnelle qui règle les modalités de coopération dans un cas concret, l'OWA a été considéré comme un traité international de portée mineure au sens de l'art. 7a, al. 2, let. b, de la loi fédérale du

1 Rapport 2004 de l'Office fédéral de la police (fedpol) sur la sécurité intérieure de la Suisse, p. 40. 2 Ibidem, p. 48. 3 Accords avec l'Allemagne (RS 0.360.136.1), la France (RS 0.360.349.1), l'Autriche et la Principauté de Liechtenstein (RS 0.360.163.1), l'Italie (RS 0.360.454.1), la Hongrie (RS 0.361.418.1), la Slovénie (RS 0.361.691.1); des accords similaires avec la Lettonie, la République tchèque, la Roumanie, l'Albanie et la Macédoine sont signés et doivent encore être ratifiés.

7376 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)⁴. C'est pourquoi il a été conclu par le Conseil fédéral selon la procédure simplifiée (décision du Conseil fédéral du 28 août 2002), c'est-à-dire sans approbation parlementaire. Il a cependant été porté à la connaissance du Parlement par le biais du rapport que le Conseil fédéral remet chaque année à l'Assemblée fédérale au sujet des traités conclus par lui-même, par les départements, par les groupements ou par les offices (art. 48a, al. 2, LOGA). L'OWA est clairement limité aux enquêtes ouvertes à la suite des attentats du

E. 11

septembre 2001 et il a atteint son but, pour la Suisse, lors de la transmission, par le Ministère public de la Confédération, des dossiers d'enquête relatifs à ces attentats à l'Office des juges d'instruction fédéraux. Il a fourni aux agents des deux parties à l'accord de nombreux avantages, tels que l'accès simple et direct aux informations nécessaires à l'ouverture et au déroulement des enquêtes, l'acquisition réciproque de connaissances dans les techniques d'enquête en usage dans chaque Etat et la création d'un climat de coopération fondé sur la confiance. Les policiers des deux Etats ont ainsi pu trier ensemble et rapidement les informations dont ils avaient besoin pour faire avancer leurs propres enquêtes, en distinguant celles qui pouvaient être transmises par la voie d'Interpol de celles qui devaient l'être par la voie de l'entraide judiciaire internationale. Le présent accord est destiné à remplacer l'OWA, à maintenir les avantages procurés par celui-ci et à

renforcer la coopération bilatérale en matière de lutte contre le terrorisme et son financement par un échange accru et facilité de renseignements. L'arrestation dans plusieurs cantons, en mai et juin 2006, d'activistes islamistes soupçonnés de préparer un attentat contre un avion de la compagnie israélienne El Al montre que le risque mentionné dans le rapport 2005 de l'Office fédéral de la police sur la sécurité intérieure de la Suisse s'est réalisé: la Suisse n'est pas seulement une zone de repli, mais encore une zone d'action de l'extrémisme et du terrorisme islamistes. Or la coopération nationale et internationale demeure la clef du succès dans la lutte contre le terrorisme et le crime organisé⁵. En outre, l'accord s'inscrit dans la ligne du rapport du Conseil fédéral élaboré à la demande de la Commission de la politique de sécurité du Conseil des Etats, afin de renforcer les mesures destinées à lutter plus efficacement contre le terrorisme et le crime organisé⁶.

1.2 Déroulement des négociations Lors de sa visite aux USA en mars 2005, M. Christoph Blocher, chef du Département fédéral de justice et police, s'est entendu avec M. Alberto Gonzales, procureur général et ministre de la Justice des Etats-Unis d'Amérique, et M. Robert Mueller, chef du FBI, pour poursuivre la collaboration en matière de lutte contre le terrorisme et son financement instaurée grâce à l'OWA. Le Conseil fédéral avait préalablement donné son accord à M. Blocher à cette fin et il en a informé les prési-

4 RS 172.010 5 Voir le rapport, p.12 s. 6 Voir le rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat du 21 février 2005 de la Commission de la politique de sécurité du Conseil des Etats (05.3006), p. 25 et 27.

7377 dents des commissions de politique extérieure du Conseil national et du Conseil des Etats. Les négociations ont eu lieu en novembre 2005, à Washington D.C., entre des représentants du Ministère public de la Confédération, du Département fédéral des affaires étrangères, de l'Office fédéral de la justice et de l'Office fédéral de la police, d'une part, et des représentants du ministère américain de la Justice et du Secrétariat d'Etat, d'autre part. Elles ont été suivies d'échanges d'écritures, et elles ont conduit à l'adoption de l'accord qui a été approuvé par le Conseil fédéral le 3 mai 2006 et qui est soumis aujourd'hui à votre approbation. 2 Partie spéciale 2.1 Préambule Le préambule fixe le cadre et la portée de la collaboration entre les Parties. La collaboration ne vise que la lutte contre le terrorisme et son financement et elle est limitée à la constitution d'équipes communes d'enquête. Elle concrétise, dans le cadre de la coopération policière, l'engagement pris par les Etats parties aux conventions des Nations Unies pour la répression des attentats terroristes à l'explosif et pour la répression du financement du terrorisme de s'accorder l'entraide judiciaire la plus large possible afin d'obtenir les éléments de preuve nécessaires à toute procédure pénale relative à ces actes terroristes⁷. Le Ministère public de la Confédération et le Bureau du procureur général des Etats-Unis d'Amérique peuvent, si la procédure l'exige, créer des équipes communes d'enquête lorsque des procédures pénales relatives à la lutte contre le terrorisme et son financement sont ouvertes dans les deux pays. 2.2 Commentaire des dispositions Art. 1 Champ d'application-Enquêtes pénales Le but de la coopération est de faciliter les investigations menées dans le cadre d'enquêtes pénales ouvertes dans les deux pays en recourant à un échange d'informations policières et à des contacts réguliers entre les membres des autorités de poursuite pénale en charge de ces enquêtes dans chacune des Parties. L'accord permet de réunir, d'examiner et d'analyser rapidement et de manière approfondie les moyens de preuve, ainsi que d'adopter et de coordonner les stratégies d'enquête dans les deux pays. Art. 2 Respect du droit national L'art. 2 consacre la primauté du droit national des Parties. Ainsi, la mise en œuvre, sur le plan opérationnel, des formes

de coopération prévues par l'accord se déroulera toujours, en Suisse, conformément au droit suisse, notamment dans l'application des prescriptions nationales relatives à la compétence, à la procédure et à la forme.

7 RS 0.353.21 et 0.353.22, conventions approuvées par l'Assemblée fédérale le

E. 12

RS 101

E. 13

RS 171.10

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdrukschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali Message concernant l'Accord entre la Confédération suisse et les Etats-Unis d'Amérique sur la constitution d'équipes communes d'enquête pour lutter contre le terrorisme et son financement In Bundesblatt Dans Feuille fédérale In Foglio federale Jahr 2006 Année Anno Band 1 Volume Volume Heft 39 Cahier Numero Geschäftsnummer 06.069 Numéro d'affaire Numero dell'oggetto Datum 03.10.2006 Date Data Seite 7373-7380 Page Pagina Ref. No 10 139 930 Die elektronischen Daten der Schweizerischen Bundeskanzlei wurden durch das Schweizerische Bundesarchiv übernommen. Les données électroniques de la Chancellerie fédérale suisse ont été reprises par les Archives fédérales suisses. I dati elettronici della Cancelleria federale svizzera sono stati ripresi dall'Archivio federale svizzero.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.