

MESSAGE RELATIF AU CONCORDAT DU 3 AVRIL 2014 REGLANT LA COOPERATION EN MATIERE DE POLICE EN SUISSE ROMANDE

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Députés,

Le Gouvernement vous soumet en annexe un projet d'arrêté portant adhésion de la République et Canton du Jura au Concordat du 3 avril 2014 réglant la coopération en matière de police en Suisse romande (RSJU 559.111).

Il vous invite à l'accepter et le motive comme suit.

I. Contexte

Les différents corps de police de notre pays ont pour mission de veiller à la sécurité et l'ordre publics sur leur territoire respectif, et ce en vertu du principe de souveraineté des cantons institué par la Constitution fédérale. Pour remplir ces tâches, il peut arriver parfois qu'un canton ait besoin de ressources plus importantes et plus spécialisées que celles dont il dispose. Pour parer à ces situations extraordinaires, la manière la plus rationnelle et la plus économique consiste à recourir à l'entraide entre les différents corps de police.

Le présent projet entend réviser totalement le concordat du 10 octobre 1988, auquel la République et Canton du Jura a adhéré le 12 avril 2000, non pas dans le but de remettre en cause le principe de l'entraide concordataire, mais dans celui d'étendre la portée et le but du concordat actuel.

Deux nouveautés sont introduites dans le domaine de la coopération en matière de police en Suisse romande. La première concerne l'échange de données de police judiciaire (article 14 du nouveau concordat), qui doit permettre d'améliorer la lutte contre une criminalité qui se joue toujours plus des frontières cantonales. La seconde vise à la réalisation de synergies entre les polices romandes (article 15 du nouveau concordat) dans le but de renforcer et d'accroître la qualité des mesures qui existent déjà et de mettre un accent sur la formation policière.

II. Exposé du projet

A. Historique

Sur demande de la Conférence des Commandants des polices cantonales de Suisse romande, de Berne et du Tessin (ci-après : CCPC RBT), la Conférence latine des chefs des départements de justice et police (ci-après : CLDJP) a donné son accord à la constitution d'un groupe de travail en vue d'une révision du concordat du 10 octobre 1988 réglant la coopération en matière de police en Suisse romande.

Le 8 septembre 2011, la CCPC RBT a adopté l'élaboration d'un nouveau concordat développant des collaborations et des synergies supplémentaires. Le 30 septembre de la même année, la CLDJP a approuvé la constitution d'un groupe de travail ad hoc sous la conduite de la présidente de la CCPC RBT et comprenant les commandants de police ainsi que les présidents des conférences des chefs de gendarmerie et de police judiciaire.

La CLDJP a procédé à la première lecture du projet de révision lors de sa séance du 5 octobre 2012 et y a apporté quelques modifications. La version remaniée a été approuvée par la CLDJP lors de sa séance du 14 mars 2013.

Le projet a ensuite été mis en consultation auprès des gouvernements cantonaux qui l'ont validé après la prise en compte de quelques remarques. Il a ensuite été transmis à la Commission interparlementaire. Cette Commission s'est réunie le 17 janvier 2014. Les débats ont porté principalement sur les articles 13 "Dispositions d'ordre financier" et 14 "Banque de données communes" du projet de révision.

Le projet de nouveau concordat réglant la coopération en matière de police en Suisse romande a été accepté le 17 janvier 2014 par la Commission interparlementaire en charge du dossier par 27 voix sans opposition et 3 abstentions.

La CLDJP a adopté la version finale du concordat lors de sa séance du 3 avril 2014 à Neuchâtel. Il a été transmis en septembre 2014 aux gouvernements cantonaux afin qu'il soit présenté à leur parlement respectif pour adhésion.

Dans le canton du Vaud, la Commission des affaires extérieures du Grand Conseil a examiné le texte du nouveau concordat en janvier 2015. Dans le canton de Fribourg, cet examen a eu lieu en février 2015. Dans les cantons de Genève et du Valais, le message du Conseil d'Etat est actuellement en préparation.

B. Les nouveautés du Concordat

La principale modification du concordat vise l'étendue de sa portée et de son but afin de permettre de mieux tenir compte de l'évolution de la criminalité qui ne connaît pas les frontières cantonales, voire nationales, ainsi que de la grande mobilité des délinquants.

L'article 14 permet aux polices romandes de lutter de manière plus efficace grâce au renforcement de la collaboration, de l'échange de renseignements et de la coordination entre tous les partenaires de la sécurité.

L'article 15 concrétise pour sa part les synergies qui sont déjà vu le jour entre les polices romandes sur le plan opérationnel, technique, scientifique, logistique et de la formation. Il vise à l'encouragement de ces synergies.

L'article 5 étend quant à lui les cas dans lesquels l'entraide concordataire peut être demandée aux recherches de grande envergure (let. d), aux premières investigations menées lors d'enquêtes de police judiciaire concernant des affaires graves, importantes et/ou complexes (let. e) et aux visites d'Etat (let. f). Concernant les premières investigations menées lors d'enquêtes de police judiciaire concernant des affaires graves, l'article 13, alinéa 2, prévoit que celles-ci soient facturées au canton requérant.

Le nouveau concordat apporte encore d'autres modifications. Vous trouverez ci-après un commentaire article par article.

C. Commentaire par article

Article 1 - Champ d'application

Cet article fixe les parties au concordat. Il est inchangé par rapport au texte de 1988.

Article 2 – But

Cet article est nouveau. L'article 2 actuel ne mentionne que l'entraide concordataire comme but du concordat. L'article 2 du concordat révisé ajoute deux objectifs, soit :

- l'échange de données de police judiciaire (art. 14 du nouveau concordat);
- la réalisation de synergies opérationnelles, techniques, scientifiques et logistiques, ainsi que la formation y relative (art. 15 du nouveau concordat).

Article 3 – Autorité concordataire

L'alinéa 1 reprend le texte de l'article 12 du concordat de 1988 en ce qui concerne la composition et la constitution de l'autorité concordataire.

L'alinéa 2 détermine les tâches et les attributions principales de l'autorité concordataire, en tenant compte de la pratique actuelle et de la répartition des compétences entre l'autorité politique et les commandements de police. Il fixe le cadre de la mission de l'autorité concordataire. Il donne à celle-ci une compétence supplémentaire importante : celle de prendre connaissance du rapport d'engagement. Ce rapport décrit les travaux préparatoires (missions, analyse de la situation et de la menace) et l'exécution de l'engagement (missions attribuées, effectifs et moyens engagés), dans le but de tirer les enseignements positifs et négatifs de l'opération.

Article 4 – Principe de l'entraide concordataire

Cet article correspond à l'article 3 du concordat actuel. Un canton ne peut demander l'entraide concordataire que s'il ne peut maîtriser par ses propres moyens la situation à laquelle il est confronté. Il peut demander l'appui d'un ou des cantons limitrophes, d'autres cantons sur la base d'accords bilatéraux, des cantons du concordat dont il fait partie ou de tous les cantons confédérés sur la base de la Convention sur les engagements de police intercantonaux (IKAPOL). En principe, la demande doit être faite par écrit à l'autorité compétente du canton dont l'aide est sollicitée.

Article 5 – Cas d'entraide concordataire

Les cas justifiant une demande d'entraide concordataire sont les mêmes que ceux prévus dans le concordat actuel. Trois nouveaux cas d'entraide sont ajoutés :

- les recherches de grande envergure (let. d), comme par exemple l'évasion d'un pénitencier d'un délinquant dangereux, la recherche d'un tireur fou ou une alerte d'enlèvement;
- les premières investigations menées lors d'enquêtes de police judiciaire concernant des affaires graves, importantes et/ou complexes (let. e). Il s'agit notamment des homicides, des prises d'otages, des brigandages ou des enlèvements d'enfants;
- les visites d'Etat (let. f), pour permettre l'engagement de moyens dans le domaine de la protection de la personnalité, de la recherche d'explosifs ou encore à la fouille à l'aide de chiens.

Article 6 – Aide sur le territoire des cantons concordataires

Cet article correspond à l'article 4 du concordat actuellement en vigueur. La demande ou l'octroi de l'entraide concordataire ressort de la compétence du gouvernement cantonal in corpore. En cas d'urgence toutefois, l'entraide peut être requise ou accordée par la Directrice ou le Directeur cantonal compétent en matière de police.

Article 7 – Avis aux cantons concordataires

Cet article reprend le texte de l'article 5 de l'actuel concordat. Il supprime toutefois l'alinéa 2 qui concernait les situations dans lesquelles le Conseil fédéral devait être averti, en cas de catastrophes ou de crimes graves.

Article 8 – Commandement

Cet article reprend le texte de l'article 6 du concordat actuellement en vigueur. Le terme "aide concordataire" est toutefois remplacé par celui "d'entraide concordataire".

Article 9 – Statut juridique des forces extérieures au canton

Cette disposition correspond à l'article 7 de l'actuel concordat, si ce n'est l'adjonction du terme "administrative" en plus de celui de "disciplinaire" à l'alinéa 2 pour tenir compte du fait que certaines législations cantonales ne connaissent plus la procédure disciplinaire.

Article 10 – Responsabilité pour actes illicites

Cet article correspond à l'article 8 de l'actuel concordat. Aux alinéas 3 et 4, le terme "fonctionnaires de police" est toutefois remplacé par celui de "membres de la police" pour tenir compte du fait que dans certaines administrations le statut de fonctionnaire a disparu.

Article 11 – Responsabilité pour actes licites

Cet article correspond à l'article 9 du concordat actuellement en vigueur. Sa formulation est la même.

Article 12 – Accidents

Cet article correspond à l'article 10 du concordat actuellement en vigueur. Il contient trois reformulations : le terme "hommes" de l'alinéa 1 est remplacé par celui de "membres", le terme "prêté assistance" de l'alinéa 2 devient "assuré l'entraide concordataire" et le terme "fonctionnaire de police" de l'alinéa 3 est remplacé par celui de "membre de la police".

Article 13 – Dispositions d'ordre financier

Cet article traite de la prise en charge par les cantons des coûts d'intervention, à savoir des frais occasionnés par le personnel, les véhicules et le matériel engagés. Ces éléments sont actuellement stipulés à l'article 11 du concordat de 1988.

Le principe de la non-facturation est maintenu pour les contrôles communs de police judiciaire et il est étendu aux recherches de grande envergure, ainsi qu'en cas de catastrophe. La non-facturation se justifie par le fait que l'entraide judiciaire est gratuite, au sens de l'article 47 du Code de procédure pénale suisse. De plus, la gratuité s'inscrit dans le cadre de l'esprit de l'entraide concordataire, dont l'objectif est d'apporter une collaboration spontanée, pour une durée limitée et souvent dans des délais très courts. Elle a aussi pour but d'éviter que, pour des raisons de coûts, on restreigne les chances de succès d'une opération.

Par contre, les coûts des premières investigations menées lors d'enquêtes de police judiciaire concernant des affaires graves, importantes et/ou complexes seront facturés conformément au barème des émoluments. Cette solution ne s'inscrit pas vraiment dans l'esprit du concordat et elle peut s'opposer à l'article 47 mentionné ci-dessus. Cependant, elle permet d'être cohérente, dans la mesure où elle est semblable à la facturation qui est pratiquée lors des engagements du Groupement romand de maintien de l'ordre, et d'être un frein au recours systématique à l'entraide concordataire.

Initialement prévu en tant qu'annexe au concordat, le barème des frais de l'entraide concordataire prévu aux annexes I et II fera l'objet d'une décision de l'autorité concordataire. Ainsi, une éventuelle adaptation du barème ne nécessitera pas une modification du concordat.

Article 14 – Banques de données communes

La criminalité ne connaît pas les frontières cantonales et nationales. Les investigations criminelles ne peuvent dès lors se limiter au cadre cantonal. La collaboration, l'échange d'informations et la coordination entre tous les partenaires de la sécurité sont essentiels pour augmenter les chances de succès.

L'article 14 est nouveau. Il est introduit pour donner une base légale formelle à trois projets de collaboration réalisés pour la lutte contre la criminalité et pour les recherches de police judiciaire, soit :

- la coordination opérationnelle et préventive : la CLDJP a adopté, le 1^{er} septembre 1997, le Concept intercantonal de coordination opérationnelle et préventive (CICOP) qui est une structure de coordination judiciaire regroupant les cantons romands. Cette plateforme leur permet de partager en permanence leurs données sur les crimes et délits, respectivement sur les suspects ou les auteurs de telles infractions et de collaborer avec les réseaux mis en place dans les autres cantons suisses et à l'étranger;
- la comparaison des visages à des fins de police judiciaire : avec les nouvelles possibilités offertes par la technique, il arrive de plus en plus souvent que la police dispose d'images des visages des auteurs ou des suspects d'une infraction, images enregistrées dans des systèmes de surveillance ou prises par des témoins. Il est prévu d'étendre ce type d'échanges;
- le partage d'informations relatives à l'identification de personnes disparues : depuis 2007, une base de données des personnes disparues en Suisse est accessible à toutes les polices de Suisse et du Liechtenstein.

L'alinéa 2 prévoit que les procédures, les compétences et les règles d'exploitation des banques de données communes devront faire l'objet de directives qui devront être adoptées par l'autorité concordataire.

Cet article a suscité au sein de la Commission interparlementaire des interrogations en lien avec la protection des données. En réponse à ces interrogations, il a été prévu que les directives et règlements qui seront édictés devront assurer la garantie de tous les éléments de protection des données. Au besoin, ils pourront être soumis aux préposés cantonaux à la protection des données. La commission a aussi insisté sur le fait que le concordat n'avait pas pour but de créer de nouvelles bases, mais de formaliser des bases qui existent déjà.

Article 15 – Cadre et domaines des synergies

Cet article est nouveau. Il se réfère à l'article 2 du nouveau concordat qui lui attribue la tâche de réaliser des synergies dans les domaines opérationnels, techniques, scientifiques et logistiques, ainsi que la formation y relative. Il a été précisé en Commission interparlementaire qu'il s'agissait de la formation technique des policiers amenés à apporter du renfort à d'autres cantons, la problématique plus générale de la formation faisant l'objet d'une autre réflexion.

Il donne également la possibilité de mettre à disposition d'un canton signataire des policiers spécialisés pour des investigations particulièrement complexes portant sur des membres d'un corps de police, si la proximité des enquêteurs avec les personnes soupçonnées peut compromettre le résultat de l'enquête.

Il est précisé que cette coopération n'a pas un caractère contraignant.

Différentes synergies ont déjà été développées. Il s'agit par exemple :

- sur le plan opérationnel, du Concept intercantonal de coordination opérationnelle et préventive (CICOP), du Groupement romand de maintien de l'ordre (GMO) et de l'unité concordataire de tireurs d'élite (TERO);
- dans le domaine de la logistique, de l'uniforme de travail et de l'uniforme de représentation;
- et, dans le domaine de la formation, de cours de formation pour les groupes d'intervention (GI) et les tireurs d'élite (TE), de la coordination des écoles de police en 2006 et de l'édition de manuels communs de formation.

Article 16 – Durée du concordat, dénonciation

Cet article reprend l'article 13 du concordat actuellement en vigueur. Le préavis de dénonciation du concordat est porté d'un à trois ans.

Article 17 – Entrée en vigueur

Comme c'était le cas pour le concordat actuel, le nouveau concordat entre en vigueur dès que trois cantons au moins y auront adhéré.

Article 18 – Abrogation

Cet article stipule que le concordat du 10 octobre 1988 sera abrogé dès que le présent concordat entrera en vigueur.

Annexe 1 concernant le barème des frais d'entraide concordataire

Le canton qui met à disposition des forces de police dans le cadre de l'entraide concordataire a droit, pour chaque membre de police, à une indemnité journalière de 100 francs, aux frais de nourriture et de logement, aux frais engagés pour l'utilisation du matériel et l'utilisation de véhicules à moteur (indemnité kilométrique de 0,70 franc du km pour les véhicules légers et 1 franc du km pour les véhicules lourds).

Annexe 2 concernant la facturation des coûts pour les premières investigations lors d'enquêtes de police judiciaire concernant des affaires graves

On trouve dans cette annexe deux exemples de calculs, l'un concernant la facturation des coûts lors d'une alerte enlèvement d'un enfant et l'autre lors d'un brigandage.

III. Effets du projet

Le Gouvernement est favorable aux éléments et précisions apportés par le concordat du 3 avril 2014 réglant la coopération en matière de police en Suisse romande. Il salue en particulier l'étendue dudit concordat à l'échange de données de police judiciaire, ainsi qu'à la favorisation de synergies entre les polices romandes.

L'intensification des échanges et la collaboration entre les polices, le développement de bases de données communes, de coopérations au niveau logistique ou technique, devraient aboutir à augmenter l'efficacité de la sécurité et contribuer à diminuer ses coûts. En effet, il est inimaginable que des synergies comme la gestion concordataire, l'achat commun de matériel particulier, ou encore le développement et la gestion de bases de données communes aboutissent à des surcoûts pour les cantons.

IV. Conclusion

Les documents suivants sont remis en annexe : le texte du concordat du 10 octobre 1988 réglant la coopération en matière de police en Suisse romande tel qu'il est en vigueur actuellement (RSJU 559.111), le texte révisé en version originale avec les annexes, un schéma comparatif article par article des deux concordats, le rapport final de la Commission interparlementaire chargée d'examiner le projet de modification du concordat du 10 octobre 1988 ainsi que le projet d'arrêté portant adhésion de la République et Canton du Jura au concordat du 3 avril 2014 réglant la coopération en matière de police en Suisse romande.

Au vu de ce qui précède, le Gouvernement vous invite à adhérer au nouveau concordat du 3 avril 2014 réglant la coopération en matière de police en Suisse romande.

Veillez croire, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Députés, à l'assurance de notre parfaite considération.

Delémont, le 28 avril 2015

AU NOM DU GOUVERNEMENT DE LA
REPUBLIQUE ET CANTON DU JURA


Michel Thentz
Président




Jean-Christophe Kübler
Chancelier d'Etat

Annexes : ment.