



KKPKS
CCPCS

Konferenz der kantonalen Polizeikommandantinnen und -kommandanten
Conférence des commandantes et des commandants des polices cantonales
Conferenza delle e dei comandanti delle polizie cantonali

Generalsekretariat

Convention intercantonale sur l'entraide en matière d'informations de police au moyen d'une plate-forme commune de recherche

Rapport explicatif

Secrétariat général de la CCPCS, Maison des cantons, Speichergasse 6, 3011 Berne
Tél. +41 (0)31 512 87 20, info@kkpks.ch

Berne, le 30 janvier 2026

Convention intercantonale sur l'entraide en matière d'informations de police au moyen d'une plate-forme commune de recherche

Rapport explicatif

Table des matières

Table des matières	2
Abréviations et notions	4
1. Situation initiale	6
1.1 Progrès réalisés jusqu'à ce jour dans la collaboration intercantonale en matière de police	6
1.2 L'insuffisance de l'entraide nationale en matière d'informations de police comme problème pour la sécurité	6
1.3 Exemples tirés du travail courant de la police	8
1.4 Constatation de lacunes de régulation dans le domaine de la sécurité	9
2. Préparatifs	9
2.1 Avant-projet de «Convention intercantonale sur l'échange de données à des fins d'exploitation de plates-formes de recherche communes»	9
2.2 Arrêt du Tribunal fédéral du 17 octobre 2024 concernant la loi sur la police de Lucerne (1C_63/2023; ATF 151 I 137)	11
2.3 L'entraide en matière d'informations de police comme volet de la coopération policière intérieure et interétatique	12
2.4 Nouveau projet de concordat	14
3 Bases constitutionnelles	15
3.1 Réglementation des compétences concernant la sécurité intérieure	16
3.1.1 Situation initiale	16
3.1.2 Convention intercantonale	17
3.1.3 Systèmes d'information avec participation de la Confédération	17
3.2 Principe de légalité	18
3.2.2 Exigences concernant un niveau normatif suffisant	18
3.2.3 Respect du principe de certitude	20



Generalsekretariat

3.3	Intérêt public	21
3.4	Proportionnalité.....	22
4.	But et teneur de la convention.....	23
4.1	Remarques préalables et structure	23
4.2	Plate-forme de recherche commune POLAP	23
4.3	Dispositions concernant POLAP dans la présente convention.....	25
5.	Commentaire relatif aux dispositions	27

**Generalsekretariat**

Abréviations et notions

Abré- viation	Définition
al.	Alinéa
art.	Article
ATF	Recueil des Arrêts principaux du Tribunal fédéral suisse
CCDJP	Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police
CCPCS	Conférence des commandantes et des commandants des polices cantonales de Suisse
CEDH	Convention européenne des droits de l'homme (RS 0.101)
cf.	confère
Concordat ViCLAS	Accord intercantonal sur la coopération lors de l'élucidation des crimes de violence (RSB 559.15-1)
Convention TIP	Convention sur l'harmonisation et la mise à disposition commune de la technique et de l'informatique policières en Suisse (RS 367.1)
CP	Code pénal suisse (RS 311.0)
CPP	Code de procédure pénale suisse (RS 312.0)
CPS-N	Commission de la politique de sécurité du Conseil national
CSI-DFJP	Centre de services informatiques du Département fédéral de justice et police
Cst	Constitution fédérale de la Confédération suisse (RS 101)
DFJP	Département fédéral de justice et police
etc.	et cetera
Fedpol	Office fédéral de la police
FF	Feuille fédérale
LEIS	Loi fédérale sur l'échange d'informations entre les autorités de poursuite pénale de la Suisse et celles des autres États Schengen (loi sur l'échange d'informations Schengen, LEIS; RS 362.2) du 12 juin 2009
LMSI	Loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (RS 120)
LPD	Loi fédérale sur protection des données (loi sur la protection des données; RS 235.1)
LPol	Loi cantonale sur la police
LSIP	Loi fédérale sur les systèmes d'information de police de la Confédération (RS 361)
LTF	Loi sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (RS 173.110)
nLEIS	Nouvelle loi fédérale sur l'échange d'informations entre les autorités de poursuite pénale de la Suisse et celles des autres États Schengen



Generalsekretariat

Abré- viation	Définition
nLEIS	Loi fédérale sur l'échange d'informations entre les autorités de poursuite pénale de la Suisse et celles des autres États Schengen (loi sur l'échange d'informations Schengen, LEIS) du 21 mars 2025; <i>adoptée par le Parlement mais pas encore entrée en vigueur.</i>
OFDF	Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières
OPDo	Ordonnance sur protection des données (RS 235.11)
p.ex.	Par exemple
PFPDT	Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence
PICAR	Outil d'analyse criminelle tactique
PICSEL	Base de données de constatations en relation avec la cybercriminalité
POLAP	Plate-forme de recherche policière
resp.	respectivement
RS	Recueil systématique du droit fédéral
SIS	Système d'information de Schengen
ss	et suivants
TF	Tribunal fédéral
TIP	Technique et informatique policière Suisse
UE	Union européenne
VIS	Système d'information sur les visas



1. Situation initiale

1.1 Progrès réalisés jusqu'à ce jour dans la collaboration intercantonale en matière de police

En 2010, la CCDJP a lancé le programme d'harmonisation de l'informatique policière suisse (HIP). L'objectif consistait à mieux harmoniser et interconnecter l'informatique policière au niveau intercantonal. Le mandat de mise en œuvre opérationnelle du programme HIP a été confié à un secrétariat domicilié auprès du centre de compétences TIP Suisse. Plusieurs projets ont été réalisés avec succès ces dernières années (par exemple la plate-forme sur les armes et le poste de police virtuel ePolice). Une étape suivante d'harmonisation a été la conclusion de la Convention TIP. Cette convention a mis en place les structures formelles d'une coopération plus efficace et plus intense en matière de police. «TIP Suisse» est une institution de droit public domiciliée à Berne, inscrite au Registre du commerce. Elle fonctionne comme prestataire de services et offre aux corps de police de Suisse, dans les domaines de la technique et de l'informatique de police, des solutions qu'elle acquiert et exploite. Elle peut par ailleurs assumer des tâches communes.

Les besoins d'une collaboration en matière de police au niveau national ne sont pas nouveaux. Ainsi, l'Accord (concordat) intercantonal du 2 avril 2009 sur la coopération assistée par ordinateur des cantons lors de l'élucidation des crimes de violence (Concordat ViCLAS) a été signé le 2 avril 2009 déjà. L'extension du concordat concernant les mesures contre la violence lors de manifestations sportives est entrée en vigueur en février 2012. Et selon l'art. 24a de la loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (RS 120), il existe un système central d'information, exploité par fedpol, dans lequel les mesures prises selon le concordat sont enregistrées. Toutefois, vu la structure fédéraliste de la Suisse, les systèmes intercantonaux ou nationaux constituent une exception. Actuellement, chaque corps de police dispose notamment de son propre système de traitement de procédures, dans lequel toutes les procédures policières internes au canton sont reproduites, en plus des systèmes nationaux (comme RIPOL, ZEMIS, index de police, VOSTRA).

L'interconnexion des bases de données de police entre les cantons (horizontale) et entre les cantons et la Confédération (verticale), indispensable pour un travail de police moderne en Suisse, est encore insuffisante.

1.2 L'insuffisance de l'entraide nationale en matière d'informations de police comme problème pour la sécurité

Les autorités de police des cantons sont confrontées à une complexité toujours accrue pour accomplir leurs tâches fondamentales de maintien du calme et de la sécurité. Le travail de police devient toujours plus exigeant, aussi bien quantitativement que qualitativement. En absence d'une allocation appropriée de ressources, il existe un risque que la mission de base de la police ne puisse, à moyen terme, plus être fournie dans la qualité requise. Une mesure importante d'accroissement de l'efficacité est l'introduction, entre les autorités suisses, d'une entraide intercantonale et automatisée en matière d'informations pour l'accomplissement de leurs tâches légales de police.



Generalsekretariat

Actuellement, la Confédération et les cantons règlent dans leurs propres dispositions les autorisations d'utilisation des données. A l'heure actuelle, il existe en Suisse au moins 26 différentes lois cantonales traitant de la gestion et de l'échange d'informations policières, et il existe tout autant de lois cantonales traitant de la protection des données au sens strict. Au niveau de la Confédération, on peut mentionner à titre d'exemples la LSIP, la LMSI et la LOC. Tout traitement de données personnelles par une autorité nécessite une base légale et peut empiéter sur la liberté personnelle de la personne concernée. Les données personnelles traitées par la police sont principalement des données personnelles sensibles. Ces données doivent être traitées avec un soin tout particulier, et leur traitement présuppose de disposer d'une base légale inscrite dans une loi au sens formel. Ces bases existent pour le travail de police dans les cantons ainsi qu'au niveau de la Confédération. Les bases légales nécessaires pour la collaboration en matière de police au sein de l'espace Schengen existent déjà et elles ont été adaptées aux besoins actuels (voir la révision totale de la loi fédérale sur l'échange d'informations entre les autorités de poursuite pénale de la Suisse et celles des autres États Schengen, nLEIS; FF 2025, p. 1111 ss).

Par contre, les bases nécessaires à l'entraide numérique en matière d'informations de police au niveau national n'existent que partiellement. Les autorités de police suisses utilisent diverses applications pour consulter des données dans des systèmes cantonaux, nationaux et internationaux d'informations de police, dans des bases de données sur les pièces d'identité et dans des systèmes des autorités relatifs aux domaines des migrations et de l'admission à la circulation. Des informations au sujet de personnes suspectes en provenance d'autres cantons ne peuvent être obtenues qu'indirectement via l'«index national de police».

Cet index national de police, mentionné à l'art. 17 LSIP, contient toutefois uniquement des informations sur le fait qu'il existe ou non des données au sujet d'une personne auprès d'un corps de police. On ne sait pas de quelles informations il s'agit. Les demandes doivent être faites au cas par cas *par téléphone ou par courriel, ce qui demande un immense travail*. Chaque corps de police doit être approché séparément. Pour la lutte contre le terrorisme et la grande criminalité transcantonale ou internationale, un processus aussi lourd et générateur de pertes de temps n'est plus approprié aujourd'hui, inefficace et à l'origine d'importants risques pour la sécurité. L'entraide intercantonale en matière d'informations au moyen de plates-formes de recherche ou de systèmes de bases de données communs augmente l'efficacité et réduit la charge de travail des fonctionnaires de police, qui peuvent ainsi se concentrer sur leur mission principale et ne perdent plus de temps à se procurer manuellement des informations sous forme analogique.

Ce qui fait défaut pour permettre une entraide intercantonale en matière d'informations de police, ce sont des bases légales permettant une procédure d'appel ou de traitement commune de données personnelles par tous les cantons et par la Confédération. Une fois les travaux concernant l'interopérabilité dans l'espace Schengen terminés, la Suisse pourra échanger avec l'Europe des données de police en plus grande quantité et beaucoup plus simplement et rapidement qu'à l'intérieur du pays, entre les cantons et entre ces derniers et la Confédération, ce qui est paradoxal. Pour garantir



Generalsekretariat

l'interopérabilité, l'entraide intercantonale en matière d'informations de police est de toute manière nécessaire.

Ces obstacles juridiques et techniques entravent le fonctionnement du travail de police au quotidien. La population ne comprend pas cette situation et perd confiance, par exemple si le public apprend subséquemment que la dangerosité d'une personne était connue dans un canton, mais que les autorités de police d'un canton voisin n'avaient pas connaissance de cet état et n'étaient, dès lors, pas en mesure de réagir de manière adéquate. Une entraide intercantonale insuffisante en matière d'informations de police à l'intérieur du pays favorise la propagation, en Suisse, de structures criminelles internationales et intercantionales, ce qui n'est pas conforme à la mission constitutionnelle de garantir la sécurité (art. 57 Cst). Cette carence a aussi été constatée par les autorités partenaires étrangères lors de l'évaluation Schengen.

1.3 Exemples tirés du travail courant de la police

Voici, ci-après, quelques constellations destinées à illustrer comment l'entraide intercantonale en matière d'informations de police moyennant une plate-forme de recherche commune pourrait améliorer la situation sécuritaire et permettrait l'engagement plus efficient des ressources policières.

Bandes de cambrioleurs: les cambrioleurs professionnels sont souvent actifs au niveau national ou international. Ils exploitent la lenteur de la communication entre les autorités policières des différents cantons – si cette communication existe. Si la police d'un canton contrôle des personnes suspectées de cambriolages, il est décisif de savoir si ces personnes ont déjà été contrôlées pour le même motif quelques heures auparavant dans un autre canton, ou si elles sont connues pour avoir déjà commis des cambriolages dans un autre canton encore. Dans un tel cas, les mesures policières nécessaires peuvent être prises en cas de suspicion suffisante. Sans informations sur des activités de suspects dans d'autres cantons, il est impossible de retenir ces personnes, qui restent impunies. De tels cambrioleurs peuvent passer dans le canton suivant.

Personnes dangereuses: si une personne se fait remarquer dans un canton à cause de menaces, il peut être important pour l'appréciation des dangers de savoir si elle est déjà connue dans un autre canton, par exemple dans le canton où elle travaille. Il convient toutefois de mentionner dans ce contexte que la convention soumise ne vise pas à introduire un échange d'informations enregistrées dans la gestion cantonale des menaces.

Criminalité en groupes: les groupes de criminels sont souvent actifs au niveau intercantonal ou international, spécialement s'il s'agit de la cybercriminalité, de la traite des humains, du terrorisme ou de délits en bandes contre le patrimoine. Par conséquent, l'échange de données d'enquêtes est d'une importance décisive pour détecter les séries et les corrélations. Il existe souvent des corrélations globales, et il est nécessaire d'échanger des indicateurs numériques (adresses IP, noms de domaines, transactions en monnaies numériques, etc.). Une entraide intercantonale en matière d'informations de police par le biais d'une plate-forme de recherche commune permettrait d'éviter des enquêtes parallèles et de constater plus rapidement des corrélations.



Generalsekretariat

1.4 Constatation de lacunes de régulation dans le domaine de la sécurité

En décembre 2019, la motion Eichenberger (Echange de données de police au niveau national / 18.3592) a chargé le Conseil fédéral de créer une base de données de police nationale et centralisée ou une plate-forme reliant les bases de données de police cantonales existantes. Cette base de données devra permettre aux corps de police cantonaux et aux organes de police fédérale de consulter directement, et depuis partout en Suisse, les données de police relatives aux personnes et à leurs antécédents. Si nécessaire, une base juridique devra être créée à cet effet dans le droit fédéral. La motion Eichenberger a été adoptée aussi bien par le Conseil national que par le Conseil des Etats, et le DFJP a été chargé de sa mise en œuvre.

La CPS-N a dès lors pris le 10 octobre 2023 un nouvel élan pour la mise en place de dispositions au niveau fédéral, avec la motion 23.4311 intitulée «Création d'une base constitutionnelle visant à réglementer l'échange de données de police au niveau national». Pour les membres de la CPS-N, il est évident qu'en des temps d'interconnexion numérique, les corps de police doivent pouvoir accéder rapidement en tout temps à toutes les données de police disponibles en Suisse¹.

Selon l'état actuel des travaux, une proposition de nouvelle base constitutionnelle devrait être mise en consultation en même temps que la révision totale de la loi fédérale sur les systèmes d'information de police de la Confédération (LSIP; RS 361). La révision de la LSIP reprend la teneur de la motion Eichenberger 18.3592, qui demande une amélioration de l'échange d'informations policières, et des postulats Schläfli [Romano] 15.3325 et Guggisberg 20.3809. La révision de la LSIP devrait rendre possible, dans le droit fédéral, la recherche unique. L'objectif consiste à éliminer les interfaces compliquées et à permettre l'utilisation plus efficiente des informations.

La mise en place d'un concordat reste néanmoins nécessaire pour faire vite, en attendant l'existence d'éventuelles dispositions fédérales qui vont encore se heurter à de nombreux impondérables de nature politique.

2. Préparatifs

2.1 Avant-projet de «Convention intercantonale sur l'échange de données à des fins d'exploitation de plates-formes de recherche communes»

En 2023, la CCPCS a élaboré un avant-projet de convention intercantonale destinée à jeter les bases légales permettant:

- Premièrement et de manière générale, la mise en œuvre de procédures d'appel automatisées de données enregistrées dans les bases de données de police des cantons et de la Confédération.

¹ Rapport de la Commission de la politique de sécurité du 25 avril 2024 concernant la motion 23.4311, p. 2.



Generalsekretariat

- Deuxièmement et vu la convention, de prévoir la création de systèmes d'information intercantonaux (systèmes de bases de données communs), planifiés, réalisés et exploités conjointement par les acteurs.

Du 23 novembre 2023 au 23 février 2024, la CCDJP a mis en consultation l'avant-projet de texte de cette convention. Des prises de positions ont été rendues par l'ensemble des cantons² ainsi que par le PFPDT, le DFJP, l'OFDF, privatim, la société numérique, la CDSVS et l'Union des villes suisses (UVS). Le contenu de ces prises de positions est repris ci-après sous une forme récapitulée.

La création de bases légales intercantionales permettant rapidement l'échange efficace de données de police, contribuant ainsi à l'efficacité des poursuites pénales, recueille un large soutien. Dans leur pesée des intérêts, plusieurs cantons sont arrivés à la conclusion que la lutte efficace contre le terrorisme et contre la grande criminalité transcantonale ou internationale prime les réserves relevant de la protection des données.

Le vœu d'une réglementation d'ensemble au niveau national a été confirmé une nouvelle fois. Dans ce contexte, la solution fédérale visée avec la motion 23.4311 de la CPS-N, qui entend jeter des bases constitutionnelles pour une réglementation au niveau national de l'échange national de données de police, est soutenue. Le PFPDT aussi est d'avis que le changement de système prévu dans le projet, et les extensions de compétences des corps de police qui en découlent, ne peuvent être atteints de manière crédible et dans le respect de la légalité qu'en créant de nouvelles dispositions dans la Constitution fédérale.

Sur le plan du contenu, plusieurs cantons ont émis des réserves concernant la protection des données et les droits fondamentaux. Spécialement au sujet des articles consacrés à l'objet et au but ainsi qu'au champ d'application, il a été mentionné que les formulations ouvertes et l'étendue du champ d'application ne sont pas compatibles avec les principes de légalité, de certitude et de proportionnalité. Il n'est dès lors pas certain que le projet dans son ancienne forme puisse passer avec succès le cap d'une procédure de contrôle abstrait de la norme. Le fait qu'il soit prévu de ne régler qu'au niveau des ordonnances d'exploitation de nombreux aspects légaux importants recèle lui aussi des impondérables de nature constitutionnelle, vu que, de cette manière, les parlements cantonaux et le peuple n'auraient que peu d'influence sur la matière à réglementer et perdraient le contrôle de la légalité de l'utilisation des systèmes d'information. Il a par ailleurs été mentionné que les dispositions relatives au droit applicable sont compliquées en raison de la dispersion et de l'influence de la participation ou non de la Confédération à un système d'information.

Plusieurs cantons mentionnent les modifications récentes ou prochaines de leurs lois sur la police, qui traitent aussi de la création de bases légales pour l'exploitation de plates-formes de recherche et de systèmes de bases de données communs³. Cette

² Lucerne, Zurich, Valais, Uri, Bâle-Campagne, Fribourg, Vaud, Genève, Berne, Thurgovie, Schwytz, Neuchâtel, Soleure, Obwald, Glaris, Nidwald, Argovie, Jura, Appenzell Rhodes-Intérieures, Tessin, Schaffhouse, Appenzell Rhodes-Extérieures, Zoug, Grisons, Saint-Gall et Bâle-Ville

³ Des normes ont déjà été introduites dans les lois cantonales sur la police dans les cantons suivants: Argovie, Berne, Lucerne, Schwytz, Soleure, Saint-Gall, Uri.



Generalsekretariat

constatation ne nuit aucunement à la convention. Il s'agit plutôt d'un renforcement de la légitimité des bases légales du travail de police, dans le droit cantonal.

Un canton a mentionné que les polices cantonales de Suisse romande travaillent déjà depuis longtemps avec un système de bases de données commun pour l'analyse des phénomènes sériels (PICAR), et qu'une nouvelle base de données a été créée récemment pour la criminalité sérielle numérique (PICSEL). Les bases requises à cet effet, pour l'échange de données, ont été jetées dans une convention intercantonale impliquant plusieurs autorités afin de permettre l'utilisation de systèmes pour la surveillance et l'analyse de la situation en relation avec la criminalité sérielle. Ces deux instruments sont désormais connus bien au-delà de la Suisse romande. La présente convention offre maintenant un cadre général pour la collaboration et le développement de systèmes de bases de données communs.

2.2 Arrêt du Tribunal fédéral du 17 octobre 2024 concernant la loi sur la police de Lucerne (1C_63/2023; ATF 151 I 137)

Dans son Arrêt du 17 octobre 2024, le Tribunal fédéral a examiné si les bases légales du canton de Lucerne suffisent à permettre la participation à la plate-forme de données prévue POLAP. Le Tribunal fédéral a tout d'abord exprimé des doutes au sujet de l'adéquation et de la faisabilité de POLAP sur la base de diverses dispositions cantonales. Il n'a toutefois pas répondu à cette question, vu que les dispositions de Lucerne ont été abrogées pour d'autres motifs par le TF (E. 6.5).

Le Tribunal fédéral a par ailleurs constaté que, comparativement à l'entraide judiciaire documentée au cas par cas, la procédure d'appel prévue dans POLAP complique la protection juridique et le contrôle. Simultanément, la quantité de données traitées et le travail de traitement augmenteraient, vu qu'un unique appel permettrait d'accéder à tous les systèmes raccordés. Il s'ensuit une augmentation du risque d'abus, ce qui pourrait induire un empiètement grave sur le droit fondamental à l'autodétermination en matière d'information selon l'art. 13 Cst. Il est nécessaire de disposer de bases légales claires et suffisantes, il doit exister un intérêt public prépondérant à l'accès en ligne, et cet accès doit être proportionné (art. 36 Cst) (E. 6.6).

Le Tribunal fédéral a constaté que la formulation des dispositions lucernoises est extrêmement générale: l'objet indiqué est l'échange de données pour la sauvegarde de la sécurité et de l'ordre publics ainsi que pour la lutte contre la criminalité. Cela inclut l'intégralité du travail policier préventif et répressif. Il serait en outre possible d'échanger la quasi-totalité des genres de données, à savoir les données relatives aux personnes, aux véhicules et aux choses, les antécédents, les enquêtes préalables et les enquêtes pénales, y compris des données particulièrement sensibles. La loi lucernoise ne prévoit de restrictions ni pour les catégories de données et le but du traitement, ni pour le cercle des organes autorisés à accéder aux données. Pour cette raison, le Tribunal fédéral juge cette base légale insuffisamment précise (E. 6.6.1).

Si Lucerne envisageait effectivement de permettre un échange inconditionnel et illimité de données dans le cadre de la procédure d'appel, cela constituerait de plus une infraction à la nécessité de l'existence d'un intérêt public prépondérant ainsi qu'au principe de proportionnalité. Pour le Tribunal, la raison pour laquelle un tel accès à



Generalsekretariat

l'ensemble des données de police devrait être nécessaire, aussi dans des cas d'infractions de peu de gravité, n'est pas compréhensible (E. 6.6.2).

Concernant l'utilisation subséquente de données disponibles suite à un empiètement grave sur le droit à l'autodétermination personnelle en matière d'information aussi, le Tribunal fédéral a confirmé la jurisprudence en vigueur (ATF 149 I 218, E. 8.9.2). Il exige qu'il existe dans ce contexte un intérêt aussi important que pour le relevé des données, et que des dispositions règlent précisément à quelles fins l'échange de données entre des autorités est possible. Ces principes devraient être inscrits dans une loi, tandis que les détails pourraient être réglés au niveau d'une ordonnance (E. 6.6.3).

Pour cette raison, le Tribunal fédéral a invalidé la norme lucernoise, vu qu'elle n'offre pas une base légale suffisante pour un système intégré d'information entre la Confédération et les cantons, et qu'elle enfreint en plus le principe de proportionnalité (E. 6.7). L'argument du canton de Lucerne, selon lequel il n'y a pas d'empiètement grave sur l'autodétermination personnelle en matière d'information parce que seules des informations déjà disponibles seraient concernées, raison pour laquelle une ordonnance suffirait, n'a pas convaincu. Au contraire, le Tribunal fédéral partage l'avis des recourants, de l'avis desquels le traitement des données moyennant une procédure d'appel n'est pas transparent pour les personnes concernées et est incontrôlable pour le canton, attendu qu'il n'y a pas de contrôle au cas par cas du droit d'accès.

Dans son Arrêt, le Tribunal fédéral semble admettre qu'une procédure d'appel accroît d'une manière générale le risque d'abus de données, d'une part parce qu'aucune demande documentée d'entraide administrative n'est nécessaire au cas par cas, ce qui complique le contrôle et la protection juridique, et, d'autre part, parce que la quantité de données et l'intensité du traitement augmentent, vu qu'une unique demande permet de consulter tous les systèmes raccordés. Le Tribunal fédéral semble admettre que l'entraide en matière d'informations de police doit toujours reposer sur une demande documentée d'entraide judiciaire. Dans la pratique, en cas d'urgence, l'entraide en matière d'informations de police se déroule aujourd'hui sous la forme de renseignements téléphoniques ou par courriel. Une telle procédure ne contribue donc pas automatiquement à garantir le contrôle et la protection juridique.

Il est prévu d'utiliser POLAP pour l'exécution de mesures policières, c'est-à-dire lors d'un contrôle de personnes sur la route ou d'un contrôle à la frontière, lorsqu'il faut faire vite. Dans de telles situations, il n'est pas possible de déposer une demande formelle d'entraide judiciaire, et le temps à disposition ne permet pas non plus de contrôler dans le détail une demande d'entraide judiciaire. Les réflexions du Tribunal fédéral à ce sujet reposent sur une compréhension irréaliste de l'entraide en matière d'informations de police, entre la police et les autorités de la sécurité.

2.3 L'entraide en matière d'informations de police comme volet de la coopération policière intérieure et interétatique

Dans la coopération policière internationale, on constate depuis le début du siècle une forte croissance des dispositions spécifiques, renforcée encore par l'impression de l'augmentation du nombre de délits transfrontaliers comme la criminalité organisée, le terrorisme, le trafic et la traite des êtres humains et la criminalité en réseau indépendante



Generalsekretariat

d'un territoire. Il s'agit par exemple de la réglementation de la collaboration avec Interpol et Europol dans le Livre 3 CP, des accords bilatéraux conclus avec l'Allemagne, la France, l'Italie, l'Autriche et la Principauté du Liechtenstein, ou encore du droit spécial découlant de l'adhésion à l'Espace Schengen. Toutes ces dispositions contiennent des règles hétérogènes concernant *l'entraide en matière d'informations de police*, qui incluent fréquemment l'échange de données particulièrement sensibles et de profils de personnalité, notamment via les systèmes d'information en service.

Les principes de la coopération policière entre les autorités à l'intérieur de la Suisse ne sont par contre pratiquement pas réglés. Cette carence peut induire non seulement un manque de sécurité du droit, mais aussi une inégalité de traitement entre les autorités suisses et étrangères chargées de l'application des Accords de Schengen, ce qu'il convient d'empêcher, d'autant plus que la Décision-cadre de l'UE sur la simplification de l'échange d'informations contraint les autorités pénales suisses à ne pas désavantager les autorités d'autres États partenaires comparativement aux partenaires à l'intérieur de la Suisse⁴.

Avec l'intensification de la criminalité transfrontalière ou indépendante d'un territoire ainsi qu'avec la numérisation de la société et de l'État, l'entraide en matière d'informations de police voit son importance augmenter comme principale forme de coopération policière non seulement dans les relations interétatiques, mais aussi à l'intérieur de l'Etat.

Comme cela a déjà été indiqué, les tâches autonomes de la police se limitent à la prévention immédiate des dangers et aux premières investigations et poursuites concernant des infractions pénales. En déployant ses premières activités, la police doit préparer mais non anticiper la procédure subséquente des organes de l'administration ou de la justice. L'objet de l'entraide en matière d'informations de police ne peut dès lors être qu'une communication de données servant au soutien mutuel pour ces tâches policières préparatoires. Des informations destinées à servir directement à l'administration des preuves dans des procédures déjà en cours ne peuvent par conséquent pas être échangées dans le cadre de l'entraide en matière d'informations de police⁵. Il en va de même des données qui ne peuvent être acquises qu'en invoquant une contrainte processuelle, et qui nécessitent une décision des autorités judiciaires ou administratives⁶. En présence d'une telle décision d'acquisition à des fins de transmission de l'information, la voie de l'entraide judiciaire doit ensuite toujours être respectée pour la transmission de l'information.

Vu sa qualification de traitement de données personnelles non procédural, l'entraide en matière d'informations de police tombe dans le champ d'application des dispositions générales sur la protection des données, et les principes de traitement en découlant – finalité, perceptibilité, véracité et nécessité – s'appliquent. Ce cadre légal général, qui reste déterminant aux côtés des dispositions légales spéciales relatives à l'entraide judiciaire, est fréquemment mentionné explicitement dans les lois cantonales sur la

⁴ cf. art. 3, al. 3 de la Décision-cadre et l'art. 6 LEIS

⁵ cf. Heimgartner Stefan, Amtshilfe, dans: Kiener Regina/Bühler René/Schindler Benjamin (Hrsg.), Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Sicherheits- und Ordnungsrecht des Bundes, vol. III/2, Bâle 2018, p. 227, ch. 135 et 140 [cit.: Heimgartner, Amtshilfe]

⁶ HEIMGARTNER, Amtshilfe, p. 227, ch. 139



Generalsekretariat

police. Malgré tout, il existe dans l'entraide en matière d'informations de police des particularités dont il doit être tenu compte dans l'application des principes de traitement du droit général sur la protection des données. Ainsi, il existe parallèlement aux principes de traitement selon la législation sur la protection des données des principes équivalents pour la collaboration policière, notamment pour l'entraide en matière d'informations de police, dont le législateur et les personnes chargées de l'application du droit doivent également tenir compte. Ces principes sont inscrits expressément dans le droit suisse avec la nouvelle loi sur l'échange d'informations Schengen (LEIS; RS 362.2)⁷.

Dans le présent document, la notion d'«*entraide en matière d'informations de police*», utilisée dans l'avant-projet de loi fédérale sur les tâches de police de la Confédération (LPol), l'est en lieu et place d'«*entraide judiciaire en matière de police*» ou d'«*échange d'informations policières*», avec pour but de mieux mettre en évidence le fait qu'il ne s'agit que de l'une des formes – la plus importante par ailleurs – des multiples prestations d'entraide judiciaire pour la coopération policière, qui est fournie précisément dans une procédure non classique entre autorités⁸. De plus, cette aide n'est pas fournie dans tous les cas sur demande ou sous la forme d'un échange, comme c'est par exemple le cas avec l'entraide spontanée en matière d'informations (cf. resp. art. 7 LIES⁹ et art. 12 nLEIS¹⁰). Finalement, cette entraide en matière d'informations est fournie aujourd'hui en grande majorité au moyen de systèmes d'information électroniques communs¹¹. Rien que dans le système d'information Schengen (SIS), la Suisse a procédé en 2022 à plus de 300'000 requêtes par jour, et la Suisse voit ainsi chaque année quelque 20'000 recherches aboutir¹².

2.4 Nouveau projet de concordat

Suite à l'Arrêt du Tribunal fédéral du 17 octobre 2024 concernant la loi sur la police de Lucerne (ATF 151 I 137; voir plus haut le ch. 2), la CCDJP et la CCPCS ont décidé, au printemps 2025, de poursuivre les travaux d'uniformisation des bases légales cantonales sur l'entraide nationale en matière d'informations de police. Le mandat exigeait la prise en compte de la jurisprudence récente du Tribunal fédéral et la coordination avec les travaux actuellement en cours au DFJP (révision de la loi fédérale sur les systèmes d'information de police de la Confédération, mise en œuvre de la motion 23.4311¹³).

⁷ Cf. aussi à ce sujet les réflexions circonstanciées de RONNY FISCHER: *Kompetenzen im Schnittstellenbereich zwischen Gefahrenabwehr und Strafverfolgung: Dargestellt am Beispiel der automatisierten Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung (AFV)*. Thèse, Université de Zurich, 2025; p. 89 ss.

⁸ Concernant la notion d'«entraide en matière d'information», voir aussi HEIMGARTNER, *Amtshilfe*, page 205, ch. 50 (et autres citations), qui entend par là la «remise d'informations sous la forme de données à d'autres services officiels sous une forme physique (papier) ou électronique (fichiers)» (traduction – n.d.t.).

⁹ RS 362.2

¹⁰ Message concernant l'approbation et la mise en œuvre de l'échange de notes entre la Suisse et l'UE concernant la reprise de la directive (UE) 2023/977 relative à l'échange d'informations entre les services répressifs des États membres et abrogeant la décision-cadre 2006/960/JAI du Conseil (Développement de l'acquis de Schengen) du 4 septembre 2024, FF 2024 2359 ss.

¹¹ HEIMGARTNER, *Amtshilfe*: «l'entraide judiciaire est une prestation d'appui fournie sur demande à une autorité, par une autorité sollicitée, pour l'accomplissement de tâches de droit public.» (traduction – n.d.t.). p. 195, ch. 11

¹² cf. https://www.sem.admin.ch/ejpd/de/home/themen/abstimmungen/frontex.html?utm_source=chatgpt.com (état le 4 février 2025)

¹³ Création d'une base constitutionnelle (motion 23.4311): la motion 23.4311, transmise au Conseil fédéral par le Parlement le 12 juin 2024, charge explicitement le premier de soumettre une proposition de base constitutionnelle explicite, au niveau fédéral, pour régler l'échange national de données policières.



Generalsekretariat

Vu l'urgence de la question et les nombreuses révisions en cours de lois cantonales sur la police, il est prévu de proposer aux cantons deux possibilités pour atteindre l'objectif global, à savoir:

- D'une part, un appui doit être fourni aux cantons sous la forme de textes de lois standardisés pour les révisions autonomes en cours des lois sur la police. Pour ce faire, il est prévu d'utiliser à titre d'exemple le projet du gouvernement zurichois concernant la modification de la loi sur la police du canton de Zurich, qui est la plus avancée dans les débats parlementaires cantonaux et tient suffisamment compte de la jurisprudence du Tribunal fédéral¹⁴.
- D'autre part, il est prévu de créer un nouveau concordat pour l'entraide nationale en matière d'informations de police.

Ce projet sera accompagné par la Conférence des préposés suisses à la protection des données (privatim).

En procédant ainsi, il sera possible d'atteindre prochainement l'objectif consistant à disposer de bases légales cantonales uniformes pour l'entraide en matière d'informations de police entre la Confédération et les cantons ainsi qu'entre les cantons, si bien que la plate-forme de recherche commune POLAP devrait être opérationnelle dans les délais. Il sera aussi garanti que la transmission électronique d'informations entre les cantons de même qu'à fedpol et aux Etats Schengen, dont l'efficience a encore été accrue avec l'adoption de la révision totale de la loi sur l'échange d'informations Schengen (LEIS) par le Parlement le 21 mars 2025 et avec la reprise de la Directive européenne 2023/977, fonctionne parfaitement. Ces nouvelles dispositions modernisent notablement le cadre légal de l'entraide internationale en matière d'informations de police entre les autorités de poursuite pénale des États Schengen¹⁵. Avec ces mesures, les possibilités d'entraide nationale en matière d'informations de police correspondent dans une large mesure au standard international déjà élevé et encore amélioré avec la nouvelle LEIS.

3 Bases constitutionnelles

Personne ne conteste que des bases légales uniformes et harmonisées sont nécessaires pour la mise en œuvre ciblée de l'échange intercantonal d'informations de police. Tout comme le Tribunal fédéral, la doctrine constate depuis longtemps que des bases légales de la collaboration policière font largement défaut dans le droit fédéral et cantonal, ce qui ne change toutefois rien à son admissibilité dans la mesure où elle est mise en œuvre conformément aux différents droits cantonaux¹⁶. Ces bases légales doivent expressément permettre la mise en œuvre de procédures d'appel automatisées de données enregistrées dans les bases de données de police des cantons et de la Confédération.

¹⁴ <https://www.zh.ch/de/politik-staat/gesetze-beschluesse/beschluesse-des-regierungsrates/rrb/regierungsratsbeschluss-227-2025.html>

¹⁵ Echange de notes entre la Suisse et l'UE concernant la reprise de la directive (UE) 2023/977 relative à l'échange d'informations entre les services répressifs des États membres et abrogeant la décision-cadre 2006/960/JAI du Conseil (Développement de l'acquis de Schengen). Approbation et mise en œuvre; <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20240072>

¹⁶ cf. HEIMGARTNER STEFAN, Kommentar StPO zu Art. 43, ch. 14



Generalsekretariat

Le recours à de telles technologies modernes peut être nécessaire pour protéger la sécurité et l'ordre publics, mais il peut aussi empiéter gravement sur le droit fondamental à la protection de la sphère privée selon l'art. 8, ch. 2 CEDH et l'art. 13, al. 1 Cst, ainsi que sur le droit à l'autodétermination en matière d'information selon l'art. 13, al. 2 Cst¹⁷. Vu ce contexte, il faut d'abord se pencher sur la constitutionnalité du projet de convention intercantonale soumis.

3.1 Réglementation des compétences concernant la sécurité intérieure

3.1.1 Situation initiale

Un élément de droit restreignant les droits fondamentaux doit être édicté par la collectivité disposant de la compétence légale de le faire. Les opinions des experts divergent sur la question de savoir si la compétence en la matière est fondamentalement en mains de la Confédération ou des cantons. Si certains sont d'avis que la création d'une législation nationale présuppose d'amender la Constitution pour octroyer à la Confédération une compétence de réglementation de l'échange de données de police, d'autres pensent qu'une législation fédérale est possible sur les bases actuelles. Vu l'art. 123, al. 1 Cst, la Confédération dispose de la compétence de légiférer dans les domaines du droit pénal et de la procédure pénale. Par contre, selon la doctrine admise et la jurisprudence permanente, l'activité policière préventive est du ressort des cantons¹⁸. Il s'ensuit qu'en raison de la souveraineté cantonale en matière de police, le Conseil fédéral a jusqu'ici refusé régulièrement de régler globalement cette thématique dans une loi fédérale.

Selon l'art. 57, al. 1 Cst, la Confédération et les cantons pourvoient à la sécurité du pays et à la protection de la population dans les limites de leurs compétences respectives. Selon l'al. 2 de cette même norme, les activités dans le domaine de la sécurité intérieure doivent être coordonnées. Fort de ces bases, le législateur fédéral a invoqué à plusieurs reprises une compétence de la Confédération pour créer des systèmes d'information dans le domaine de la sécurité intérieure (base de données Hoogan, index national de police, système d'information du service central de protection des témoins, etc.). Toutefois, cette manière de procéder a été critiquée par la doctrine, vu que l'art. 57, al. 2 Cst prévoit uniquement un devoir de coordination, sans octroyer de compétences¹⁹. Une compétence générale de la Confédération pourrait par conséquent être obtenue uniquement via une révision de la Constitution, ce qui n'est pas planifiable dans le temps et recèle de nombreux impondérables politiques²⁰.

¹⁷ TF 1C_39/2021 du 23 novembre 2021 E. 4.3.3 (non publié, dans ATF 149 I 218).

¹⁸ TF 140 I 353 E. 5.5; ATF 1C_39/2021 du 23 novembre 2021 E. 4.1 (non publié, dans ATF 149 I 218).

¹⁹ DIGGELMANN/ALTWICKER, Kommentar zu Art. 57 BV, in: Waldmann/Belser/Epiney (Hrsg.), Basler Kommentar, Bundesverfassung, Basel 2015, Art. 57 N 23; MÜLLER/MOHLER, Kommentar zu Art. 57, in: Ehrenzeller et al. (Hrsg.), St. Galler Kommentar, Die schweizerische Bundesverfassung, 4. Aufl., Zürich/St. Gallen 2023, Art. 57 BV N 33 ff.; RONNY FISCHER: *Kompetenzen im Schnittstellenbereich zwischen Gefahrenabwehr und Strafverfolgung: Dargestellt am Beispiel der automatisierten Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung (AFV)*. Thèse, Université de Zurich, 2025; p. 16 ss.

²⁰ La motion 23.4311 («Création d'une base constitutionnelle visant à réglementer l'échange de données de police au niveau national») a été déposée à cet effet. Elle a été acceptée par les deux Chambres sur proposition du Conseil fédéral et transmise au Conseil fédéral le 12.06.2024.



Generalsekretariat

Pour cette raison, on en reste pour l'instant à la souveraineté cantonale en matière de police, uniquement restreinte par le devoir de coordination. Pour la matière à régler ici, il faut donc partir au moins d'une compétence partagée des législateurs cantonaux.

3.1.2 Convention intercantonale

Il s'ensuit que les cantons doivent jeter les bases légales dans les lois cantonales sur la police ou, comme variante, conclure une convention intercantonale contenant des règles de droit, en complément aux dispositions fédérales existant déjà partiellement (et qui sont du ressort de la Confédération). Il n'est pas litigieux que la collaboration entre les cantons sur une base contractuelle dans le cadre d'une convention intercantonale est possible, et qu'une convention est même indispensable pour la collaboration intercantonale.

L'art. 48, al. 1 Cst habilite les cantons à conclure des accords intercantonaux. Il s'agit de conventions de droit public conclues entre deux cantons ou plus, en relation avec un objet relevant de leur compétence. Ces accords peuvent être des actes juridiques, comporter des règles de droit ou combiner ces deux aspects. Les actes juridiques fondent un rapport juridique concret entre les participants. Ils décrivent des droits et des devoirs relatifs à un fait déterminé. Les accords contenant des règles de droit visent à uniformiser le droit. Ils contiennent des dispositions générales et abstraites valables pour tous les participants. Dans ce groupe, une distinction est par ailleurs faite entre les accords déployant des règles de droit indirectes ou directes. Les accords contenant des règles de droit directes sont directement contraignants pour le citoyen et les autorités appliquant le droit. Avec les accords contenant des règles de droit indirectes, les cantons adhérant s'engagent à édicter des dispositions par lesquelles l'accord acquiert sa validité pour le citoyen.

La présente convention est un accord de droit public selon l'art. 48, al. 1 Cst. Elle comporte aussi bien des éléments d'actes juridiques que des éléments de règles de droit. Pour les cantons, la convention contient des normes de compétences qui leur permettent de communiquer des données de police entre cantons et avec la Confédération, ce qui est propre à toucher au statut juridique de personnes privées. Par conséquent, la convention doit être édictée comme loi formelle pour respecter le principe de légalité. Ceci nécessite la mise en œuvre d'une procédure législative dans chaque canton désireux d'adhérer à la présente convention.

En tant qu'acte normatif cantonal au sens de l'art. 82, let. b LTF, le présent accord est assujéti au contrôle abstrait des normes devant le Tribunal fédéral, et sa compatibilité avec le droit de rang supérieur peut être vérifiée.

3.1.3 Systèmes d'information avec participation de la Confédération

La Confédération ne participe pas à la convention intercantonale soumise. L'art. 48, al. 2 Cst permettait bien une participation de la Confédération dans les limites de ses compétences, mais, en vertu de l'art. 48, al. 4 Cst, seuls les cantons peuvent octroyer à des organes intercantonaux le pouvoir d'édicter des dispositions contenant des règles de droit. Par conséquent, une participation de la Confédération à la présente convention ne serait pas faisable à tous égards.



Generalsekretariat

En plus de la communication horizontale de données sur les plates-formes de recherche communes et au moyen de systèmes de bases de données communs des cantons, la communication verticale de données avec la Confédération est d'un grand intérêt public. Pour cette raison, la convention tient compte de la Confédération dans la mesure où la convention peut être contraignante pour elle. La convention crée les bases pour que les cantons puissent raccorder leurs propres systèmes à ceux de la Confédération et pour que leurs propres données puissent être portées à la connaissance de la Confédération. La convention permet également à la Confédération et aux cantons de créer et d'exploiter un système d'information commun.

La présente convention renonce par contre à fixer des exigences concernant les systèmes de la Confédération, vu que cette dernière doit respecter les règles du droit fédéral, ce qui revient à dire que les dispositions applicables suffisent. Vu la force dérogatoire du droit fédéral, la présente convention ne peut de toute façon pas imposer à la Confédération la manière d'exploiter ses systèmes d'information. La Confédération ne peut pas non plus être assujettie aux autorités cantonales de surveillance de la protection des données. Les bases légales en la matière doivent se trouver dans le droit fédéral. Les cantons signataires de cette convention ne peuvent prendre aucune influence sur cet aspect. Ils peuvent uniquement décider si leurs systèmes sources seront ou non raccordés à un système d'information concret (plate-forme de recherche).

Comme cela a déjà été indiqué, les systèmes d'information cantonaux sont intégrés dans les structures éprouvées de la TIP Suisse. La collaboration entre la Confédération et les cantons est ainsi garantie aussi au niveau institutionnel. Pour les systèmes purement cantonaux, des représentants de la Confédération prennent en effet part, avec une voix consultative, aux prises de décisions concernant les organes de la TIP (art. 13, al. 6 Convention TIP). Si la Confédération participe à des systèmes d'information et si les structures TIP s'appliquent aussi selon les normes fédérales, le DFJP dispose d'un droit de veto selon l'art. 13, al. 4 Convention TIP.

3.2 Principe de légalité

Comme cela a déjà été mentionné, une plate-forme de recherche empiète sur le droit des personnes concernées à l'autodétermination en matière d'information et sur le droit fondamental à la sphère privée. Ces droits fondamentaux ne peuvent être restreints que conformément à l'art. 36 Cst. Selon l'art. 36, al. 1 Cst, les restrictions aux droits fondamentaux doivent être inscrites dans une base légale – au niveau de la loi pour les empiètements graves sur les droits fondamentaux.

3.2.2 Exigences concernant un niveau normatif suffisant

La présente convention est un accord de droit public selon l'art. 48, al. 1 Cst. Elle comporte aussi bien des éléments d'actes juridiques que des éléments de règles de droit. La convention contient, pour les cantons, des normes de compétences qui leur permettent de communiquer des données de police entre cantons et avec la Confédération. Vu que la convention peut potentiellement avoir des incidences sérieuses sur le statut juridique de personnes privées, les bases générales doivent être réglées dans une loi formelle. La présente convention constitue un acte législatif cantonal, assujetti selon l'art. 82, let. b LTF au contrôle abstrait des normes devant le



Generalsekretariat

Tribunal fédéral, et sa compatibilité avec le droit de rang supérieur peut être vérifiée. Il s'ensuit que la présente convention remplit les conditions d'une régulation à un niveau normatif suffisant. Le Tribunal fédéral a confirmé que les concordats constituent une base légale formelle suffisante pour justifier un empiètement sur les droits fondamentaux²¹.

Lors de la consultation, il a été mentionné à plusieurs reprises que les ordonnances d'exploitation/dispositions d'exécution prévues, édictées par l'«assemblée stratégique TIP», ne se situent pas à un niveau normatif suffisant. Vu la réduction du contrôle démocratique des dispositions édictées au niveau d'une ordonnance, le principe de légalité serait enfreint²². Il s'ensuit que des empiètements étatiques sur les droits fondamentaux ne pourraient pas être justifiés.

Pour la mise en œuvre d'un accord, les cantons ont la possibilité, en concluant un accord intercantonal, d'habiliter des organes intercantonaux à édicter des dispositions comportant des règles de droit (art. 48. al. 4 Cst). Les conditions requises sont que l'accord qui comporte la délégation de la compétence de légiférer a été approuvé conformément à la procédure applicable pour légiférer, et que cet accord fixe les grandes lignes des dispositions.

La convention octroie à l'assemblée stratégique TIP le mandat de surveillance et l'habilite à approuver le règlement d'exploitation et ses modifications. TIP est une institution de droit public existant déjà. La délégation ne crée pas de nouvelles institutions, et la mise en œuvre de la convention est intégrée dans des ressources et des institutions existantes disposant d'une gouvernance. Les cantons désireux d'adhérer à un système de recherche commun doivent faire approuver le règlement d'exploitation concerné par l'instance cantonale compétente en vertu du droit cantonal. Lors de la promulgation de la présente convention, il est recommandé aux cantons, si nécessaire, d'adapter simultanément les bases légales cantonales pour que leur représentation au sein de l'assemblée stratégique TIP dispose de la compétence d'approuver le règlement d'exploitation.

Les normes de délégation doivent être circonscrites à un domaine décrit précisément, et elles doivent contenir l'objet, le but et les lignes directrices du pouvoir délégué. La délimitation de l'entraide en matière d'informations de police dans les articles initiaux de la convention décrit précisément le domaine concerné. Le Tribunal fédéral s'est penché sur le principe de légalité dans deux cas concernant la recherche automatisée de véhicules. Il a jugé admissible que des détails ne soient pas réglés dans la loi formelle mais dans des ordonnances d'exécution²³. Le Tribunal fédéral rappelle par ailleurs sa jurisprudence²⁴, en vertu de laquelle des ordonnances d'exécution sont admissibles pour autant que le cadre légal soit respecté et qu'elles soient nécessaires à l'exécution de la loi²⁵. Un empiètement sur les droits fondamentaux n'est toutefois permis que si les dispositions nécessaires sont édictées aussi au niveau d'une ordonnance²⁶.

²¹ ATF 137 I 31 E. 6.3.

²² cf. ATF 147 I 450 E. 3.2.1.

²³ ATF 149 I 218 E. 8.2.1; 146 I 11 E. 3.3.

²⁴ ATF 133 II 331 E. 7.2.2; 124 I 127 E. 3b.

²⁵ ATF 146 I 11 E. 3.3.

²⁶ ATF 149 I 218 E. 8.9.3.



Generalsekretariat

La présente convention est conforme aux constatations du Tribunal fédéral et elle respecte le principe de légalité, puisqu'elle règle exhaustivement, c'est-à-dire au niveau d'une loi formelle, l'objet, les buts et les lignes directrices pour le système d'appel. Le règlement d'exploitation du système d'appel est nécessaire pour régler des détails supplémentaires. Par conséquent, une extension arbitraire du champ d'application de la présente convention par voie d'ordonnance est exclue, c'est pourquoi la délégation prévue à l'«assemblée stratégie TIP» est compatible avec l'art. 36, al. 1 Cst²⁷.

3.2.3 Respect du principe de certitude

Outre la nécessité d'un niveau suffisant de la norme, le principe de légalité requiert une densité normative suffisante, dans l'intérêt de la sécurité du droit et de l'égalité de l'application du droit²⁸. Le principe dit de certitude exige une certitude suffisante et appropriée au sujet des éléments de droit à appliquer. Selon la pratique du Tribunal fédéral, ces éléments doivent être formulés avec une précision suffisante pour que la personne tombant dans le champ d'application du droit soit en mesure d'adapter en conséquence son comportement et de comprendre, en fonction de la situation, les conséquences d'un comportement²⁹.

Simultanément, le Tribunal fédéral admet que la nécessité de la certitude touche à ses limites dans le droit sur la police en raison de la particularité du domaine concerné. Ainsi, les tâches policières peuvent difficilement être décrites d'avance exhaustivement et avec certitude, vu que l'activité de police ne porte pas sur des formes de dangers pouvant être déterminées dans le détail. Dans un arrêt antérieur, le Tribunal fédéral a même jugé admissibles des normes à la formulation ouverte³⁰. L'incertitude à accepter au niveau de la norme peut dans tous les cas être compensée par un «substitut à la certitude»³¹, d'une part par des garanties en matière de procédure et, d'autre part, en accordant une importance accrue à la proportionnalité³².

Dans un arrêt de principe récent, la Grande Chambre de la Cour européenne des droits de l'homme a défini des exigences fondamentales concernant l'admissibilité de systèmes de surveillance de masse³³. Elle considère que le droit national doit définir la procédure d'autorisation, la procédure de sélection, d'analyse et d'utilisation des données, la durée de la surveillance et de l'utilisation des données, la durée de la surveillance et de la conservation des données, l'obligation d'effacer les données, de même que les conditions et les garanties concernant la transmission des données à des tiers³⁴. La Cour EDH exige en outre que la nécessité et la proportionnalité du traitement des données soient contrôlées régulièrement par un organe indépendant, c'est pourquoi

²⁷ cf. ATF 146 I 11 E. 3.3.2.

²⁸ ATF 146 I 11 E. 3.1.2.

²⁹ En lieu et place de nombreux ATF 147 I 450 E. 3.2.1; 146 I 11 E. 3.1.2; 144 I 126 E. 6.1.

³⁰ ATF 128 I 327 E. 4.2; voir concernant la critique issue de la doctrine, avec d'autres renvois, SCHWEIZER/KREBS, Kommentar zu Art. 36 BV, in: Ehrenzeller et al. (Hrsg.), St. Galler Kommentar, Die schweizerische Bundesverfassung, 4. Aufl., Zürich/St. Gallen 2023, Art. 36 BV N 26.

³¹ MAGNIN, Die Polizei: Aufgaben, rechtsstaatliche Grenzen und Haftung, Zürich/Basel/Genf 2017, S. 201.

³² ATF complet 146 I 11 E. 3.1.2; 136 I 87 E. 3.1; TF 1C_39/2021 vom 29. November 2022 E. 4.3.2 (non publié, dans ATF 149 I 218).

³³ Jugement de la Cour EDH *Centrum för Rättvisa contre la Suède* du 25 mai 2021.

³⁴ Jugement de la Cour EDH *Centrum för Rättvisa contre la Suède* du 25 mai 2021, Rz. 262 ss.



Generalsekretariat

une documentation intégrale s'impose³⁵. Les personnes concernées par une surveillance de masse doivent par ailleurs disposer d'une possibilité de plainte efficace³⁶. Dans un cas concret, la Cour EDH a dû se pencher sur les exigences légales que doit remplir la surveillance de la communication électronique par radio et par câble, par un service de renseignement. Il en découle que les considérants ne peuvent pas être appliqués tels quels à toutes les actions étatiques policières. Pour cette raison, le Tribunal fédéral considère qu'il est possible de renoncer à certaines mesures de contrôle exigées par la Cour EDH en cas d'empiètement moins important de l'Etat sur les droits fondamentaux des personnes concernées³⁷.

À divers égards, la présente convention s'oriente explicitement à la jurisprudence mentionnée, afin de respecter le principe de légalité. Comparativement à la surveillance de la communication par radio et par câble par un service de renseignement, la création d'une base légale pour l'entraide intercantonale en matière d'informations de police constitue un empiètement moindre sur les droits fondamentaux des personnes concernées, vu qu'avec l'entrée en vigueur de la présente convention, aucune nouvelle donnée n'est saisie ou enregistrée. Malgré tout, le projet remplit de manière librement consentie les exigences de la plus haute instance judiciaire lorsque ces dernières ne portent pas spécifiquement sur la surveillance des télécommunications par un service de renseignement.

Comme cela a déjà été mentionné, la présente convention ne crée pas de bases légales pour la saisie et l'enregistrement de nouvelles données. Ce sont exclusivement les données déjà existantes provenant d'autorités de police des cantons, des communes, de la Confédération ou, si nécessaire pour l'accomplissement des tâches policières, d'autres autorités et organisations partenaires suisses et étrangères, qui ont été relevées et communiquées de manière légale, qui sont traitées (*principe dit de disponibilité*³⁸, art. 1, al. 3³⁹). La convention règle en outre exhaustivement quelles catégories de données peuvent être communiquées selon la procédure d'appel à quelles fins (art. 7, al. 8). Il s'ensuit qu'une personne concernée sait quelles données peuvent être traitées à quelles fins par les participants.

Par conséquent, la présente convention est conforme à la Constitution et aux accords en ce qui concerne le principe de certitude.

3.3 Intérêt public

L'intérêt public découle déjà de la définition du but de la présente convention. Selon l'art. 1, al. 1, l'entraide intercantonale en matière d'informations de police sert à la

³⁵ Jugement de la Cour EDH *Centrum för Rättvisa contre la Suède* du 25 mai 2021, Rz. 270.

³⁶ Jugement de la Cour EDH *Centrum för Rättvisa contre la Suède* du 25 mai 2021, Rz. 271.

³⁷ ATF 149 I 218 E. 8.2.3 concernant la recherche automatisée de véhicules.

³⁸ Dans l'UE, la notion de *principe de disponibilité* s'applique au concept concernant l'échange transfrontalier, entre les Etats membres, d'informations importantes pour les autorités de poursuite pénale. Selon ce principe, un agent des autorités de poursuite pénale d'un Etat membre qui a besoin d'informations pour l'accomplissement de ses tâches doit pouvoir les obtenir d'un autre Etat membre, et les autorités de poursuite pénale de l'autre Etat membre, qui disposent de ces informations, doivent fondamentalement les mettre à disposition à cet effet (voir aussi à ce sujet: Message concernant l'approbation et la mise en œuvre de l'échange de notes entre la Suisse et l'UE concernant la reprise de la directive (UE) 2023/977 relative à l'échange d'informations entre les services répressifs des Etats membres et abrogeant la décision-cadre 2006/960/JAI du Conseil (Développement de l'acquis de Schengen) du 4 septembre 2024, FF 2024 2359.

³⁹ Ce principe de disponibilité inscrit dans la loi prime le principe de finalité. Il constitue dès lors une exception au sens de l'art. 20, al. 1, let. b LPD (voir aussi Heimgartner, Amtshilfe, page 203, notes 44 et 48)



Generalsekretariat

coopération policière nationale. Les autorités de police participantes font usage de l'entraide en matière d'informations de police selon la procédure d'appel exclusivement là où elles en ont besoin pour la mise en œuvre de mesures légales déterminées pour l'accomplissement de leurs missions légales. Les autorités participantes s'appuient mutuellement dans l'accomplissement de leurs missions visant à garantir la sécurité publique, à détecter et empêcher des infractions, à lutter contre la criminalité et à accroître l'efficacité ainsi que la coordination des enquêtes.

La possibilité, pour les participants, de consulter en temps réel et à certaines conditions des données provenant d'autres cantons et de la Confédération leur permet d'accomplir de manière plus efficace et ciblée leurs tâches policières⁴⁰. Il s'agit d'éviter que des auteurs d'infractions tirent parti du système fédéraliste de la Suisse et soient protégés par le flux d'informations actuellement compliqué et inefficace entre les cantons.

3.4 Proportionnalité

Il a déjà été mentionné que le principe de proportionnalité est particulièrement important dans le domaine du droit de la police, où il est parfois impossible d'obtenir la certitude requise⁴¹. La présente convention est un projet équilibré qui s'oriente aux conditions fixées par le Tribunal fédéral et dans les accords, et qui respecte la proportionnalité.

Ainsi, l'art. 6 indique pour quelles tâches de police la communication de données est permise. L'art. 8 contient l'énumération exhaustive des catégories de données pouvant être communiquées à cet effet. L'entraide en matière d'informations de police en vertu de la présente convention n'est notamment pas possible en cas d'infractions simples. S'il s'agit, par exemple, d'un cas unique de littering, une autorité de police n'a pas le droit de consulter des données d'autres cantons pour savoir si la personne a déjà été saisie quelque part. Par contre, s'il s'agit de clarifier des délits sexuels graves ou des vols à l'étalage commis en bande, il peut être important de savoir qu'une personne suspecte a déjà été enregistrée à plusieurs reprises dans d'autres cantons pour exhibitionnisme ou en relation avec de petits vols à l'étalage.

De plus, la convention contient de nombreuses dispositions visant à garantir la sécurité des données et les droits des personnes concernées. Ainsi, des obligations d'annoncer sont prévues pour la plate-forme de recherche commune en cas de suspicion d'abus (art. 12). Toujours au niveau de la loi, les exigences minimums concernant l'enregistrement des accès à la plate-forme de recherche (art. 10) sont réglées afin qu'il soit possible de donner suite aux annonces d'abus et pour garantir la traçabilité du traitement des données. Les lois fédérales et cantonales sur la protection des données en vigueur sont toujours réservées et leur application n'est pas restreinte par la présente convention.

⁴⁰ Voir ci-dessus p. 9.

⁴¹ Arrêt du TF 1C_39 du 29 novembre 2022 E. 4.3.2. (non publié, dans ATF 149 I 218).



4. But et teneur de la convention

4.1 Remarques préalables et structure

La teneur du présent projet repose sur deux bases. Ce sont:

- L'avant-projet de «Convention intercantonale sur l'échange de données à des fins d'exploitation de plates-formes de recherche communes». Seuls ont été repris, toutefois, les articles destinés à régler l'entraide policière en matière d'informations de police au moyen d'une plate-forme de recherche commune. Dans toute la mesure du possible, il a été tenu compte des remarques formulées lors de la consultation.
- La solution retenue pour la loi sur la police du canton de Zurich concernant la collaboration électronique (Polizeigesetz des Kantons Zürichs zur elektronischen Zusammenarbeit), conformément à la proposition du gouvernement zurichois du 5 mars 2025 (art. 54b - 54c)⁴². Cette solution tient suffisamment compte de l'Arrêt du Tribunal fédéral concernant la loi sur la police du canton de Lucerne et elle est la plus avancée en ce qui concerne le traitement parlementaire.

4.2 Plate-forme de recherche commune POLAP

Pour la détection et la lutte contre les dangers, il est important, lors du contrôle d'une personne, que la police ne voie pas uniquement les antécédents enregistrés dans le propre système mais qu'elle soit également rendue attentive aux incidents survenus dans d'autres cantons. Si la police suspecte une personne d'être connue dans d'autres cantons, elle doit consulter aujourd'hui par courriel ou par téléphone l'autorité compétente extracantonale, qui transmet ensuite les informations nécessaires par le même canal dans le cadre de l'entraide judiciaire. Souvent, toutefois, ces informations n'arrivent à la police cantonale que trop tard, c'est pourquoi un comportement suspect dans un canton voisin n'est découvert que lorsque la personne a déjà de nouveau quitté le lieu du contrôle. Ces déficits d'informations sont par exemple exploités par les cambrioleuses et les cambrioleurs, souvent actifs au niveau national ou international. Si la police d'un canton contrôle des personnes suspectées de cambriolage, il est décisif de savoir si ces personnes sont déjà connues dans un autre canton en relation avec des cambriolages. De même, si une personne profère des menaces dans un canton, il peut être important pour l'appréciation du danger de savoir si cette personne est déjà connue de la police d'autres cantons. Les groupes de criminels sont souvent actifs au niveau intercantonal ou international, spécialement s'il s'agit de cybercriminalité, de traite des humains, de terrorisme ou de délits en bandes contre le patrimoine. Par conséquent, l'obtention rapide d'informations d'autres cantons est d'une importance décisive pour détecter les séries et les corrélations.

Pour cette raison, la réalisation d'une plate-forme de recherche policière «POLAP» est prévue pour améliorer le fonctionnement de l'information policière au niveau de la Confédération et des cantons. POLAP est un système en ligne centralisé, qui permet d'appeler efficacement et de manière standardisée des informations enregistrées dans

⁴² <https://www.zh.ch/de/politik-staat/gesetze-beschluesse/beschluesse-des-regierungsrates/rrb/regierungsratsbeschluss-227-2025.html>



Generalsekretariat

des bases de données cantonales, nationales et internationales. POLAP est comparable à un canal de transport qui communique aux utilisateurs des informations prédéfinies en provenance des bases de données raccordées, sous la forme d'affichages standardisés. Ces bases de données sont appelées «systèmes sources». POLAP n'enregistre aucune donnée mais permet d'afficher des informations spécifiques provenant des systèmes sources raccordés, comme des informations sur des personnes, des véhicules ou des armes. L'utilisateur n'a toutefois pas accès directement au système source, raison pour laquelle il ne peut pas non plus modifier les informations qui y sont enregistrées. Il existe aujourd'hui déjà un regroupement de plusieurs systèmes d'information de police fonctionnant en vertu de diverses bases légales, notamment de la loi fédérale sur les systèmes d'information de police de la Confédération (LSIP, RS 361).

Le programme POLAP, approuvé par la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP), comporte deux améliorations importantes pour les cantons. Premièrement, il permet de rechercher au moyen d'une procédure d'appel des informations dans tous les systèmes admis, via une interface uniforme, et, deuxièmement, il constitue une modernisation de l'index national de police. Ce dernier contient aujourd'hui déjà des données provenant des systèmes d'information des autorités policières cantonales, conformément à l'art. 17 LSIP. Ce système va être remplacé de manière échelonnée par POLAP, afin que les données ne doivent pas tout d'abord être regroupées et gérées dans une base de données propre à l'index de police, mais qu'elles puissent être accessibles directement avec la procédure d'appel. Cette solution remédiera au problème actuel de la transmission à retardement des données dans la base de données de l'index de police ainsi que les problématiques de l'actualité et de l'intégralité. Les données mises à disposition avec la procédure d'appel via POLAP sont donc plus détaillées que dans l'index de police, mais elles comportent comme jusqu'à ce jour uniquement le motif de l'inscription, et non un accès intégral à toutes les données du système cantonal. Des informations plus détaillées concernant un cas ne seront donc pas disponibles via POLAP mais devront comme jusqu'ici être demandées au moyen d'une procédure d'entraide judiciaire. POLAP fournit par contre dans de nombreux cas une vue d'ensemble suffisant pour réduire aux cas importants les demandes d'entraide judiciaire. Toute recherche dans le système source est consignée dans un procès-verbal, ce qui garantit la transparence et la traçabilité de la communication de données entre autorités de police.

Le concordat jette les bases de la plate-forme de recherche commune POLAP. Les travaux concernant une plate-forme nationale de recherche ont été entrepris par fedpol dans l'esprit de la nouvelle interopérabilité européenne avec l'«European Search Portal», qui simplifie et accélère l'échange de données entre les systèmes de l'UE (SIS, VIS, EES, ETIAS et Eurodac) et les bases de données INTERPOL et EUROPOL. De son côté, la CCPCS a octroyé à l'organisation commune de la Confédération et des cantons pour la technique et l'informatique de police (TIP) le mandat de réaliser les travaux requis de la part des cantons.

POLAP n'est pas une plate-forme d'interconnexion ou d'échange de données entre des systèmes d'information raccordés. Il s'agit exclusivement d'une plate-forme de recherche. Bien que l'enregistrement de données soit techniquement possible, les informations ne peuvent actuellement être appelées qu'à des fins de «visionnement», et



Generalsekretariat

POLAP fournit une vue standardisée des données recherchées, conformément au rôle attribué (comme l'accomplissement de tâches de police judiciaire, de police de sécurité ou de police administrative, etc.) et au contexte choisi (comme les contrôles à la frontière extérieure de l'espace Schengen, les contrôles de personnes, les contrôles du trafic, les autorisations relatives aux armes, etc.). POLAP ne prévoit pas de fonction d'exportation des données consultées.

Comme plate-forme de recherche, POLAP ne stocke pas de données, mais affiche uniquement les données disponibles dans les systèmes sources. Il n'y a ni production de nouvelles données sur les personnes concernées, ni enregistrement dans POLAP de données en provenance des systèmes sources consultés. Une fois que POLAP a affiché les données en provenance du système source, ces informations sont de nouveau immédiatement effacées. POLAP ne documente pas les recherches faites par les utilisateurs ni les réponses du système. La documentation est l'affaire des systèmes sources consultés. Pour cette raison, les personnes concernées n'ont pas la possibilité de faire valoir des droits directement contre POLAP ou contre les responsables de ce système. Les demandes de renseignements et l'exercice des autres droits des personnes concernées doivent, dès lors, être adressés aux responsables du traitement compétents pour les systèmes sources. Le droit applicable pour un système source découle de la responsabilité du système source. La réponse à la question de savoir si l'autorité qui procède à une recherche est habilitée à transmettre les informations reçues via POLAP dépend du droit applicable pour l'instance en question; la transmission constitue un nouveau traitement de données. Il en découle que l'introduction de POLAP n'induit pas de changement fondamental de la responsabilité de la protection des données.

L'idée d'une plate-forme nationale de recherche n'est par ailleurs pas nouvelle. Il existe déjà un index national de police mettant à disposition des données choisies, selon une procédure d'appel selon l'art. 17 LSIP. L'utilisation de l'index de police est toutefois problématique pour le travail courant de la police. Les données sont fréquemment incomplètes ou affichées avec des retards. Pour cette raison, ce système sera remplacé à moyen terme. L'intention est que POLAP remplace l'index national de police. Il s'ensuivrait aussi une amélioration du niveau de protection des données, vu que les données affichées par POLAP doivent toujours être actuelles et correctes en raison des devoirs découlant de la protection des données. De plus, et contrairement au cas de l'index de police, aucune donnée n'est enregistrée directement dans POLAP, comme cela a déjà été mentionné à plusieurs reprises.

4.3 Dispositions concernant POLAP dans la présente convention

Le programme POLAP se compose de trois projets. Les projets 1 et 2 sont la mise en place de la plate-forme de recherche, le raccordement des systèmes d'information de police existants de la Confédération et de l'UE (projet 1) et le raccordement des nouveaux systèmes de l'UE pour garantir l'interopérabilité (projet 2). Les projets 1 et 2 concernent en première ligne la Confédération, vu que les données personnelles concernées et les communications de données sont de la responsabilité des autorités de la Confédération (fedpol, SEM, OFDF).



Generalsekretariat

Le projet 3 comporte le raccordement des systèmes d'information de police cantonaux (systèmes de traitement de données de processus / systèmes sources). Une fois les systèmes cantonaux d'information de police raccordés à POLAP, la communication d'informations de police entre les cantons et avec la Confédération est possible. Dans de nombreux cantons, les bases légales requises pour l'échange d'informations en dehors de procédures de police judiciaire en vertu du CPP font défaut. Le concordat doit combler cette lacune.

fedpol exploitera la plate-forme POLAP pour les autorités cantonales et fédérales. L'exploitation technique sera l'affaire du CSI-DFJP. En l'état actuel des connaissances, rien ne changera à cet égard avec le projet 3 et avec le raccordement des systèmes d'information cantonaux. Les bases légales au niveau de la Confédération existent déjà en grande partie ou vont être complétées avec la révision de la LSIP. L'aménagement concret de la plate-forme POLAP et les dispositions nécessaires à cet effet, concernant notamment la protection des données, la sécurité des données et les autorisations d'accès, doivent être le fait de la Confédération. La présente convention intercantonale ne peut pas imposer à la Confédération des règles contraignantes à ce sujet.

Concernant POLAP, la présente convention intercantonale doit par contre créer des bases légales pour que les autorités cantonales de police puissent raccorder à POLAP leurs systèmes sources et, ainsi, avoir le droit de communiquer les données dans un contexte étroitement défini aux autorités de police de la Confédération et des autres cantons, moyennant une procédure d'appel.



5. Commentaire relatif aux dispositions

Préambule

La Convention intercantonale sur l'entraide en matière d'informations de police au moyen d'une plate-forme commune de recherche est conçue pour satisfaire aux besoins de collaboration des cantons. La collaboration repose sur le principe en vertu duquel les cantons et la Confédération se fournissent mutuellement une entraide administrative et judiciaire et doivent assurer conjointement la sécurité du pays (art. 2, al. 1 Cst).

Les cantons exercent tous les droits qui ne sont pas délégués à la Confédération (art. 3 Cst), ce qui est le cas de la souveraineté en matière de police. Selon l'art. 57 Cst, la Confédération et les cantons pourvoient à la sécurité du pays et à la protection de la population dans les limites de leurs compétences respectives et coordonnent leurs efforts en matière de sécurité intérieure.

L'art. 48 Cst octroie aux cantons la compétence de conclure des conventions intercantionales et d'habiliter un organe intercantonal à édicter des dispositions contenant des règles de droit, ce qui est nécessaire pour la création et l'exploitation de plates-formes de recherche communes. En référence à la motion Eichenberger du 9 décembre 2019, l'objectif de la convention consiste à exploiter les bases de données de police fragmentées disponibles en Suisse de manière à permettre un échange de données de police efficient.

Les phrases suivantes indiquent déjà les grandes lignes de la teneur de la convention. Il s'agit de jeter les bases légales cantonales requises pour que les autorités de police de collectivités publiques de différents niveaux puissent communiquer des données de police.

Dans la 4^e proposition, la convention jette les bases permettant aux cantons et à la Confédération de s'entraider pour les informations de police. Par contre, la Confédération ne peut pas être partie à la présente convention et elle ne s'assujettit pas non plus au droit intercantonal secondaire. La Confédération participe aux systèmes de bases de données communs par le biais de conventions de prestations ou en reprenant le règlement d'exploitation. Pour ce faire, elle a besoin de bases légales qui lui soient propres, qui figurent principalement dans la LSIP ou doivent encore être créées.

Art. 1, al. 1

Comme indiqué plus haut, la coordination efficace et efficiente des efforts déployés par les cantons et la Confédération dans le domaine de la sécurité intérieure n'est pas seulement une véritable nécessité dans la situation actuelle, mais bien un devoir constitutionnel (art. 57, al. 2 Cst).

Dans l'al. 1, l'objet et le but du concordat sont définis en ce sens que ce dernier sert à l'entraide en matière d'informations de police à l'intérieur de la Suisse (cf. ch. 3 ci-dessus) en mettant à disposition des autorités des partenaires une plate-forme de recherche commune POLAP. Aussi bien les participants que toutes les autres autorités participant à la plate-forme de recherche remplissent leurs tâches légales pour contribuer à la sécurité intérieure de la Suisse. Dans ce sens, POLAP est un instrument national d'entraide en matière d'informations de police comparable à ce qui se fait déjà depuis passablement de temps dans les relations interétatiques.



Generalsekretariat

Art. 1, al. 2

L'al. 2 indique qu'il s'agit d'une plate-forme de recherche: les autorités partenaires peuvent seulement avoir connaissance d'informations, sans aucun traitement (copier, effacer, etc.). La communication des données doit être effectuée pour un cas isolé concret, pour une situation de vie concrète ou un «contexte» (voir les informations relatives à l'art. 7). Il n'est donc pas permis d'«aller à la pêche» (recherches sans motif) ni de procéder à des investigations par recoupement.

Art. 1, al. 3

Cet alinéa décrit le principe de disponibilité. Le *principe de disponibilité* s'applique depuis toujours dans l'entraide en matière d'informations entre les organes de police de la Confédération et des cantons. Selon ce principe, les autorités de la police de sécurité et de la police judiciaire de Suisse et de l'étranger échangent, pour accomplir leurs tâches légales, toutes les données relatives aux personnes qui sont disponibles chez elles ou auprès des services partenaires participant à l'échange.

Ce principe a été codifié pour la première fois avec l'introduction de la Décision-cadre 2006/960/JAI du Conseil du 18 décembre 2006 relative à la simplification de l'échange d'informations et de renseignements entre les services répressifs des États membres de l'Union européenne (ci-après: Décision-cadre ou Décision-cadre relative à la simplification de l'échange d'informations, RB-VI ou «Initiative du Royaume de Suède»)⁴³. Cette Décision-cadre élaborée à l'initiative du Royaume de Suède a débouché sur la mise en œuvre du principe dit de disponibilité⁴⁴, qui est un concept nouveau pour l'échange d'informations et le simplifie notablement.

Cette Décision-cadre a été mise en œuvre avec la loi fédérale sur l'échange d'informations entre les autorités de poursuite pénale de la Suisse et celles des autres États Schengen (loi sur l'échange d'informations Schengen, LEIS), du 12 juin 2009⁴⁵. Le principe de disponibilité et ses modalités d'application ont ainsi été codifiées pour la première fois de manière circonstanciée dans le droit suisse: la LEIS introduit le principe de disponibilité selon la Décision-cadre, oblige les autorités suisses de poursuite pénale à échanger spontanément les informations avec les autres États Schengen, et fixe des délais clairs pour répondre aux demandes d'informations. Elle prescrit par ailleurs que l'échange d'informations avec les États Schengen ne peut pas être soumis à des conditions plus rigoureuses que l'échange d'informations entre les autorités suisses de poursuite pénale (*principe d'égalité de traitement / d'accès équivalent*). La disponibilité

⁴³ Cf. à ce sujet: Message relatif à l'arrêté fédéral portant approbation et mise en œuvre de l'échange de notes entre la Suisse et l'Union européenne sur la reprise de la décision-cadre 2006/960/JAI relative à la simplification de l'échange d'informations entre les services répressifs (Développement de l'acquis de Schengen) du 19 novembre 2008; FF 2008 8123 ss.

⁴⁴ Dans l'UE, la notion de *principe de disponibilité* s'applique à un concept nouveau concernant l'échange transfrontalier, entre les États membres, d'informations importantes pour les autorités de poursuite pénale. Selon ce principe, un agent des autorités de poursuite pénale d'un État membre qui a besoin d'informations pour l'accomplissement de ses tâches doit pouvoir les obtenir d'un autre État membre, et les autorités de poursuite pénale de l'autre État membre, qui disposent de ces informations, doivent fondamentalement les mettre à disposition à cet effet.

⁴⁵ RS 362.2



Generalsekretariat

est également définie dans la nouvelle loi sur l'échange d'informations Schengen (cf. art. 2, let. d nLEIS).

L'al. 3 définit le principe de disponibilité pour l'entraide nationale en matière d'informations de police et fixe que ce principe est limité aux autorités partenaires définies, à des catégories de données précises, en vue de l'accomplissement de tâches précises.

Art. 1, al. 4

L'al. 4 est déclaratoire. Il indique que le droit cantonal définit si et dans quelle mesure des autorités communales accomplissant des tâches de police au sens de l'art. 6 peuvent, elles aussi, utiliser la plate-forme de recherche POLAP.

Art. 2, al. 1

L'al. 1 indique que les autres devoirs et les droits découlant du droit supérieur priment. Cette réserve concernant le droit supérieur est bien déclaratoire, mais vu le grand nombre d'accords internationaux bilatéraux et multilatéraux et de lois fédérales contenant des informations sur l'entraide judiciaire et sur l'entraide en matière d'informations, il est utile de rappeler le positionnement du présent concordat dans cet ensemble complexe. Une formulation correspondante figure également dans la nouvelle loi sur l'échange d'informations Schengen (art. 1, al. 3 nLEIS). La présente disposition doit être comprise par analogie.

Art. 2, al. 2

Cette disposition tient lieu de fait de portée générale en relation avec la question du droit applicable. Dans la présente convention et dans les ordonnances d'exploitation prévues, le droit applicable est réglé séparément (cf. art. 13 et 14). Les dispositions de la convention TIP s'appliquent uniquement à titre subsidiaire, c'est-à-dire si le droit défini comme étant applicable dans les différents chapitres n'offre pas de solution.

En vertu de l'art. 25, al. 1 de la Convention TIP, le droit cantonal bernois s'applique pour des questions de nature juridique précises en relation avec l'exploitation de TIP Suisse si rien d'autre n'est prévu au cas par cas. Selon l'art. 25, al. 2 de la Convention TIP, l'appréciation de demandes d'accès par les autorités des collectivités publiques participantes est effectuée en vertu de la législation sur la transparence de l'administration applicable dans le cas en question.

Art. 3

Cet article contient la définition des notions utilisées dans le concordat, afin de garantir une compréhension uniforme. Il se peut que des notions variées soient utilisées dans les différentes lois cantonales sur la police pour désigner les mêmes objets. Les définitions de notions servent à éviter des difficultés d'interprétation.

Al. 1: pour garantir la compréhension uniforme de la notion d'«entraide en matière d'informations de police», l'al. 1 en décrit les caractéristiques importantes. Concernant la provenance de la notion et sa délimitation par rapport à d'autres formes de collaboration, voir les explications idoines dans la partie générale des explications.



Generalsekretariat

AL. 2: cette disposition s'oriente au fonctionnement prévu de POLAP. Une caractéristique de POLAP est que cette plate-forme ne comporte aucune fonction d'exportation des données en provenance des systèmes sources et qu'il n'est pas non plus possible d'y enregistrer des données. Les données sont actuellement présentées uniquement pour «consultation».

AL. 3: cette disposition s'oriente également au fonctionnement prévu de POLAP.

AL. 4-5: pas de commentaire.

AL. 6: pour l'accomplissement de tâches policières, il est nécessaire de pouvoir échanger aussi des données relatives aux choses. La communication de données ne doit pas être limitée par la forme de présentation ni par le support d'information.

AL. 7-11: pas de commentaire.

Art. 4

Cet article règle l'accès aux données de police disponibles via le système de recherche POLAP. Le projet prévoit que l'accès aux données nécessite de mettre à disposition des données provenant des propres systèmes de traitement de données et d'information. Concernant la question de savoir dans quelle mesure le personnel des participants a le droit d'accéder à ces données et de les traiter, il est renvoyé à l'art. 9 et aux dispositions cantonales correspondantes.

Dans son Arrêt 151 I 137 relatif aux dispositions du canton de Lucerne, le Tribunal fédéral a critiqué la formulation considérée comme trop lâche, vu qu'elle ne limite suffisamment ni le but de l'échange de données, ni les catégories de données concernées, ni encore le périmètre des autorités intéressées et des titulaires du droit d'accès. Il n'est pas non plus compréhensible pourquoi l'accès selon la procédure d'appel serait requis pour des cas de peu d'importance (cf. ATF 151 I 137 E. 6). Il est donné suite à cette critique principalement en restreignant massivement les données pouvant être communiquées selon la procédure d'appel (pour les détails, voir les explications relatives à l'article 8). Il est par ailleurs tenu compte des exigences concernant la protection des données et la proportionnalité au moyen de droits de recherche échelonnés en fonction du rôle et du contexte dans lequel la recherche est effectuée, et en fixant que toutes les recherches font l'objet d'un procès-verbal enregistré dans le système source (pour les détails voir les explications relatives aux articles 6, 7 et 10).

L'art. 4 règle spécifiquement la communication, au moyen de la procédure d'appel, de données provenant de systèmes de traitement de données et d'informations de police des participants. À cet effet, les participants s'intègrent dans la plate-forme de recherche POLAP et y raccordent leurs systèmes. Pour visualiser les droits d'accès très différenciés dans POLAP, il est indispensable que chaque niveau renvoie aux restrictions supplémentaires du niveau suivant, afin de démontrer la structure du réseau. Pour mieux

**Generalsekretariat**

comprendre la relation entre les articles ci-après, les corrélations sont expliquées à l'al. 2, let. a - c.

Art. 5

L'art. 5 tient compte de l'Arrêt mentionné du Tribunal fédéral, en indiquant précisément quelles autorités peuvent procéder via POLAP à des recherches dans leurs systèmes de traitement de données et d'informations, à des fins exclusives d'accomplissement de leur propre tâche, c'est-à-dire qu'il fixe à quels participants les données peuvent être communiquées. Concrètement, il s'agit exclusivement d'autorités accomplissant des tâches de police. En même temps, cet article fixe pour quelles tâches une autorité concrète peut rechercher des données via POLAP.

Art. 6

L'art. 6 restreint l'accès à l'accomplissement de tâches policières définies, pour lesquelles les autorités mentionnées à l'art. 5 peuvent procéder à des recherches via POLAP. Dans POLAP, un rôle est octroyé aux membres d'une autorité de police en fonction des besoins pour l'accomplissement de ces tâches. Des contextes de recherche différents (et donc aussi des catégories de données différentes – voir les explications relatives à l'art. 7) sont à disposition en fonction de la tâche policière pour laquelle les données sont recherchées. Le concept de rôles est une partie importante de la conception proportionnée de la communication des données (principe «Need to know»). Les notions utilisées dans le présent document pour les tâches et la finalité correspondent aux rôles et aux contextes prévus dans le projet POLAP. Le premier rôle défini est celui des «tâches de police judiciaire et de police de sécurité» (let. a). Il comporte aussi bien les activités répressives de la police judiciaire (élucidation de cas) que les activités policières préventives (prévention d'actes délictueux). Vu le grand intérêt public à la prévention et à la détection d'actes délictueux, ce rôle a accès à la plupart des contextes de recherche. Les «tâches de police administrative» (let. b) sont, d'une part, des tâches policières accomplies par du personnel d'autorités administratives (comme du personnel des douanes) et, d'autre part, des tâches relevant du droit administratif qui sont accomplies par des autorités de police (comme les autorisations relatives aux armes et les contrôles de sécurité des personnes). Pour que les policières et policiers puissent accomplir leurs tâches, il faut en outre disposer de personnel accomplissant des tâches d'appui et de coordination (cf. let. c). La situation est similaire pour les «assistantes et assistants de police (diplômés ou non)» (let. d) chargés, par exemple, du contrôle d'entrée des infrastructures d'autorités. La fonction de délimitation des rôles apparaît dans les «tâches de police militaire» (let. e) et celles de «police des transports» (let. f). Vu leur habilitation légale, les membres de la police militaire peuvent utiliser POLAP uniquement dans le cadre de contrôles de la circulation et pour des contrôles relevant de la police militaire. La police des transports ne peut utiliser les recherches POLAP que pour des «contrôles relevant de la police des transports».

Art. 7

L'art. 7 règle les fins auxquelles les recherches sont justifiées. Chaque contexte limite le choix des systèmes sources à disposition pouvant être consultés via POLAP. POLAP



Generalsekretariat

n'introduit pas de nouveaux droits d'accès, mais canalise systématiquement les droits légaux de recherche existants. Pour que la communication de données selon la procédure d'appel soit proportionnée, les utilisatrices et utilisateurs n'ont pas accès dans tous les contextes de recherche à l'ensemble des catégories de données.

Les dispositions font une distinction selon les faits dont il s'agit. Ce sont les «contextes» programmés comme tels dans le système de recherche POLAP. Il s'agit des mesures policières spécifiques mises en oeuvre régulièrement par les autorités intéressées pour accomplir leurs tâches légales selon l'art. 6, à savoir:

- Dans le contexte «contrôles à la frontière extérieure de l'espace Schengen» (let. a), il en va du contrôle systématique de toutes les personnes entrant dans l'espace Schengen via les aéroports suisses. L'exécution des contrôles systématiques est régie à l'art. 8 des Accords de Schengen (Règlement [UE] 2016/399) et consiste, selon qu'il s'agit d'une citoyenne ou d'un citoyen de l'UE ou de la Suisse ou d'un État tiers, en la constatation de l'identité, de la nationalité (notamment sur la base des documents de voyage), en un contrôle des documents de voyage et en une recherche relative à la personne et aux documents dans les bases de données nationales, européennes et internationales. Pour les ressortissantes et ressortissants d'États tiers, il est en outre contrôlé si la personne présente un danger pour l'ordre public, la sécurité intérieure, la santé publique ou les relations internationales de l'un des États membres de l'espace Schengen.
- Les conditions du contexte «contrôles de personnes en Suisse» (let. b) sont réunies lorsqu'une personne est arrêtée, contrôlée ou appréhendée, par exemple en cas de suspicion d'acte délictueux. Les conditions préalables sont réglées dans la loi sur la police applicable (par exemple, dans le canton de Zurich, à l'art 21 LPol) ou dans le CPP. L'identité d'une personne doit être constatée de manière fiable et ses indications doivent pouvoir être vérifiées. Ses habilitations, comme le droit de conduire un véhicule, de transporter une arme, d'entrer ou de séjourner légalement en Suisse, doivent être contrôlées et il doit être constaté si la personne ou un objet qu'elle transporte fait l'objet d'une recherche. D'autres informations nécessaires sont les motifs de la recherche, la dangerosité et les mesures immédiates à prendre. Pour la prise de décision concernant la suite des activités, il est par ailleurs important de savoir s'il existe dans les données de police enregistrées des indices de comportement délictueux.
- Les recherches dans le contexte «enquêtes (enquêtes policières préliminaires et enquêtes pénales)» (let. c) sont effectuées dans le cadre d'activités d'enquête de la police. Par enquêtes policières préliminaires, on entend les investigations et les mesures de la police visant à motiver la suspicion et reposant sur une suspicion initiale vague, encore indéterminée, ou sur l'expérience criminalistique. Une enquête selon l'art. 306 CPP est entreprise en cas de suspicion suffisante de la commission d'un acte délictueux. Dans ce contexte, la police analyse les informations librement accessibles et les observations faites dans l'espace public, en plus des informations de police et de celles des registres publics auxquelles elle a accès. Les investigations



Generalsekretariat

policières ne se limitent pas à la personne suspecte, mais portent aussi sur des personnes et des choses dans son environnement. Le contexte «enquêtes» inclut aussi l'identification de victimes d'accidents, de catastrophes naturelles et d'actes de violence, de même que des personnes lésées ou portées disparues.

- Le contexte «contrôles de la circulation » (let. d) s'applique lors de tels contrôles. Il s'agit de contrôler l'autorisation et la capacité de conduire des conductrices et conducteurs, et de contrôler l'état technique de véhicules. Les contrôles du trafic en stationnement disposent d'un contexte spécifique dans le système POLAP. Aucun accès aux données des systèmes de traitement de données et d'information des participants n'est prévu pour de tels contrôles, c'est pourquoi ce contexte ne doit pas être réglé ici.
- Le contexte «prévention de la violence» (let. e) concerne la prévention et la détection de délits de violence graves. Une priorité est accordée à la détection précoce de signes annonciateurs (comportements aggravant la violence) d'une violence ciblée dans le contexte familial et dans la vie courante, dans les relations avec les autorités et l'administration. À cet effet, la propension à la violence d'une personne doit être détectée et faire l'objet d'une appréciation structurée. Cette appréciation renseigne sur la nécessité et sur l'urgence d'une intervention. Les enseignements tirés permettent ensuite de fixer et de concrétiser les mesures idoines.
- Des informations dans le contexte «traitement d'annonces de perte de pièces d'identité» (let. f) sont nécessaires dans le cadre de l'enregistrement de telles annonces selon les art. 8 et 12 de la loi fédérale sur les documents d'identité des ressortissants suisses du 22 juin 2001 (RS 143.1).
- Le contexte «contrôles de sécurité des personnes» (let. g) sert au contrôle de personnes exerçant des fonctions sensibles pour la sûreté ou séjournant dans un tel environnement, respectivement de personnes actives au sein de tels projets et ayant ainsi accès à des dispositifs ou des informations sensibles.
- Le contexte «autorisations relatives aux armes» (let. h) est utilisé pour les investigations nécessaires lors de l'octroi d'autorisations relevant du droit sur les armes, dans le but d'exclure des motifs pouvant déboucher sur le refus de délivrer l'autorisation. Les autorisations relatives aux armes sont en outre nécessaires pour l'octroi de permis de port d'arme, pour le passage de la frontière (Carte européenne d'armes à feu) et dans d'autres cas (comme tirer avec des armes automatiques).
- Le contexte «autorisations, notamment celles concernant les entreprises de sécurité» (let. i) sert à procéder à des clarifications concernant des personnes morales (comme des entreprises de sécurité) et des personnes physiques (comme des directrices et directeurs d'entreprises de sécurité), dans le but de détecter d'éventuels motifs d'empêchement dans le cadre de l'octroi d'autorisations d'exploitation. Selon la législation cantonale, cela concerne, en plus des autorisations d'exploiter des entreprises de sécurité privées, divers types



Generalsekretariat

d'autorisations de personnel d'une entreprise de sécurité, des autorisations spécifiques de spécialistes (comme des détectives ou des conductrices et conducteurs de chiens) et des autorisations d'exercer des activités particulières (comme la régulation du trafic).

- Il existe par ailleurs les contextes «contrôles de la police militaire» (let. j) et «contrôles de la police des transports» (let. k). Ces contextes sont uniquement à disposition de la police militaire et de la police des transports pour l'accomplissement de leurs tâches. Les contextes sont également déterminants pour les caractéristiques selon lesquelles une recherche peut être effectuée via POLAP. Dans la plupart des contextes, seule une recherche de personnes est possible. Dans les contextes «contrôles de personnes en Suisse» et «enquêtes», il est en outre possible de rechercher des véhicules et des choses (par exemple sur la base d'un numéro de série, etc.). Le contexte «contrôles de la circulation» permet de procéder à des recherches relatives aux véhicules, en plus des personnes.

Art. 8

Cet article indique quelles catégories de données enregistrées dans le système source sont communiquées avec la procédure d'appel. Selon l'Arrêt du Tribunal fédéral (ATF 151 I 137 E. 6.6.1), la loi doit indiquer et délimiter les catégories de données dont la communication est prévue avec la procédure d'appel. Il n'est par contre pas nécessaire de fixer déjà au niveau de la loi les différents champs de données.

- Ce sont tout d'abord des données personnelles selon la let. a, y compris des données personnelles sensibles, qui sont communiquées via POLAP. Il s'agit, par exemple, du nom, du prénom, de la date de naissance, du lieu d'origine, du numéro AVS, du nom des parents, de la description de l'aspect de la personne, etc. Par «manières de procéder favorites», on entend les modes opératoires d'auteurs de délits, c'est-à-dire par exemple la manière de procéder de cambrioleuses et de cambrioleurs pour entrer par effraction dans un objet. Une grande partie de ces données sont déjà mises à disposition aujourd'hui par les autorités cantonales de police dans l'index national de police, sur la base de l'art. 17 LSIP. Les données personnelles s'affichent uniquement si la personne recherchée a été enregistrée dans le système source dans le cadre de poursuites pénales en qualité de prévenu, de lésé ou de victime en relation avec un délit. Une personne enregistrée par exemple en qualité de témoin n'apparaît donc pas lors d'une recherche via POLAP. Les données personnelles sans relation avec des poursuites pénales sont affichées indépendamment du rôle dans la procédure si une personne est enregistrée en relation avec des événements clairement définis (décès dans des conditions extraordinaires, personnes disparues, pertes de pièces d'identité, placements à des fins d'assistance, procédures de protection contre la violence, tentatives de suicide, recherches concernant le lieu de séjour, fuites et fugues, objets trouvés et annonces de suspicion en relation avec des crimes et des délits).
- En cas de recherche de véhicules (let. b) ou de choses (let. c), les données connexes (comme la marque, le modèle, le numéro de châssis, les informations gravées sur l'objet, le calibre d'une arme, etc.) provenant d'annonces de vols ou en relation avec

Generalsekretariat

un acte délictueux (let. d) ou des événements particuliers selon la let. e s'affichent. Si la recherche concernant une personne, un véhicule ou une chose donne un résultat, il est aussi permis de communiquer via POLAP les données connexes (al. 2).

- Les données concernant les actes délictueux (let. d) et les autres événements (let. e) ne peuvent être cherchées séparément dans aucun contexte. Elles apparaissent uniquement si elles sont rattachées à une personne, un véhicule ou une chose recherché. Pour les cas pénaux (let. d), la communication est restreinte; seul le crime ou le délit avec l'indication de l'acte délictueux apparaît. En cas d'infraction, comme en cas de simple vol à l'étalage, POLAP n'affiche pour des raisons de proportionnalité que l'information qu'il existe une ou plusieurs inscriptions dans un système source, mais pas d'informations sur le cas. De telles informations devraient être demandées via l'entraide judiciaire, c'est-à-dire en indiquant le motif de la recherche. Les incidents liquidés au moyen d'une amende d'ordre ne font pas du tout l'objet des procédures de recherche. Ainsi, les amendes de stationnement, par exemple, ne sont pas enregistrées dans un système source, c'est pourquoi elles ne peuvent pas non plus être communiquées.
- L'intérêt à la communication d'autres cas décrits dans la loi (let. e) se fonde sur différents motifs: de telles indications peuvent fournir des indices sur la mise en danger personnelle de la personne recherchée ou sur celle de tiers, ce qui incitera la police à agir très précautionneusement. Les recherches concernant le lieu de séjour sont un outil à disposition des autorités signalantes pour imposer le respect du droit. L'annonce de perte de pièces d'identité dans plusieurs cantons peut être un indice d'activité intentionnelle ou d'utilisation abusive des documents de remplacement. Les actes préparatoires d'un crime ou d'un délit ne sont fondamentalement pas punissables (exceptions: art. 260^{bis} CP). Si la police constate la présence d'outils de cambriolage, par exemple lors d'un contrôle de véhicule, mais s'il n'est pas possible de prouver que les occupants du véhicule ont au moins commis une tentative de cambriolage, par exemple parce qu'ils étaient encore en route vers le lieu prévu du cambriolage, elle ne peut faire qu'une annonce de suspicion. La communication de telles annonces de suspicion est un indice de l'adéquation de procéder à des contrôles plus approfondis en cas de nouveau contrôle de la personne dans un autre canton. Pour cette raison, la communication rapide de ces données au moyen de la procédure d'appel est très importante et fournit au personnel de la police actif au front une image claire de la situation.

Art. 8, al. 2

L'art. 8, al. 2 prescrit que POLAP ne peut pas fournir de données de journal ni d'autres documents enregistrés dans les systèmes cantonaux de traitement de données et d'information, comme des rapports et des procès-verbaux d'audition. Le journal est la documentation de toutes les interventions de la police, même si elles ne débouchent pas sur le traitement d'un cas. De telles inscriptions ne peuvent pas être recherchées. De même, les documents enregistrés dans les systèmes de traitement de données et les systèmes d'information, comme les rapports et les procès-verbaux d'auditions, qui contiennent par nature des détails délicats, ne peuvent pas non plus être consultés via



Generalsekretariat

ce canal. Si leur consultation est nécessaire dans un cas concret pour l'accomplissement des tâches policières, cela doit être fait au moyen d'une procédure d'entraide judiciaire.

Art. 9

Le concordat peut uniquement régler à quelles données un canton qui y a adhéré a le droit d'accéder. Il ne peut notamment pas fixer à quels systèmes sources d'autres cantons, non adhérents, les autorités de police des membres du concordat peuvent accéder. Une telle décision ressort exclusivement de la compétence législative desdits cantons. L'art. 9 octroie aux autorités de police des cantons membres du concordat le droit d'accéder aux systèmes sources d'autres cantons et de traiter leurs données, pour autant que cela soit prévu dans le droit de ces derniers cantons. Seuls les cantons qui autorisent un tel accès peuvent se raccorder au système POLAP (cf. art. 13, al. 4). Il y a donc toujours réciprocité en matière d'autorisation d'accès, indépendamment de l'adhésion d'un canton au concordat ou de l'inscription d'un droit d'accès dans son droit cantonal sur la police.

Art. 10

L'art. 10, finalement, règle les mécanismes de contrôle destinés à empêcher l'usage abusif de POLAP. Il doit être garanti que toutes les recherches effectuées dans le système source seront enregistrées dans un procès-verbal, afin qu'il soit possible de déterminer qui a procédé à ladite recherche. Le procès-verbal peut être consulté et contrôlé en tout temps par le/la préposé/e à la protection des données du canton participant. Des contrôles par sondages doivent en outre être effectués pour s'assurer que les utilisatrices et utilisateurs de POLAP respectent le cadre légal lors de leurs recherches via POLAP. Les résultats des contrôles doivent être soumis annuellement au/à la préposé/e cantonal/e à la protection des données. De plus, la surveillance coordonnée par plusieurs autorités compétentes est possible. A cet effet, les procès-verbaux d'accès peuvent être remis aux autorités compétentes.

Art. 11, al. 1

Cette répartition des responsabilités découle logiquement du mode de fonctionnement de la plate-forme de recherche. POLAP n'affiche que pour visionnement les données disponibles provenant des systèmes sources raccordés. Il n'y a aucun transfert de données

à POLAP ou à l'autorité de police qui procède à la recherche. L'intégralité des données reste dans les systèmes sources. Par conséquent, la responsabilité du traitement légal des données est forcément assumée par les responsables du traitement compétents pour les systèmes sources. Ce sont ces derniers qui ont relevé les données, qui les ont entrées dans leurs systèmes d'information, et qui les rendent accessibles aux autres participants via POLAP, pour visionnement. A l'exception de l'al. 2, les participants n'ont aucune possibilité de traiter les données affichées provenant des systèmes sources d'autres participants. Il n'est dès lors pas non plus possible de leur attribuer une responsabilité de la légalité du traitement.

Il s'ensuit, par ailleurs, que le but, l'étendue du relevé, la conservation, l'enregistrement et l'effacement des données dans les systèmes sources sont régis par le droit applicable



Generalsekretariat

au responsable du traitement compétent pour le système source. Le fait que POLAP permette uniquement la recherche dans des catégories de données, sans extraction ni accès direct aux bases de données d'autres corps de police, est conforme aux exigences de la législation sur la protection des données et est le garant du respect des rapports de propriété ainsi que de la responsabilité des différentes autorités.

Art. 11, al. 2

Lorsqu'ils procèdent, via la plate-forme de recherche, à des recherches de données provenant d'autres autorités de police et même éventuellement d'ailleurs, les participants ou la Confédération traitent des données (par exemple en prenant des notes ou en faisant des captures d'écrans). Il est également imaginable que des tiers non autorisés puissent voir les données pendant le visionnement sur l'ordinateur client, pendant la procédure d'appel. Pour de telles situations, sur lesquelles le participant qui a enregistré initialement les données consultées dans son système source et a raccordé ce dernier à la plate-forme de recherche n'a aucune influence, la responsabilité doit être attribuée au participant qui procède à la recherche.

Art. 11, al. 3

Conformément aux dispositions de l'al. 1, les droits des personnes concernées sont réglés en vertu de la responsabilité du système source, dans lequel leurs données sont traitées. Vu que les systèmes sources cantonaux sont régis par le droit cantonal, il en va de même des droits des personnes concernées et de la surveillance. Les lois fédérales, spécialement la LPD, s'appliquent en cas de raccordement de systèmes de la Confédération; la surveillance est alors du ressort du PFPDT. Dans les cas selon l'art. 33 LPD, la procédure de contrôle et la responsabilité de la protection des données sont réglées par le Conseil fédéral.

Art. 12

Le responsable de la plate-forme de recherche est fixé en vertu de l'art. 5, let. j LPD. Il doit être désigné clairement lors de la création d'une plate-forme de recherche. Pour POLAP, selon l'état actuel, le responsable sera fedpol. Les cantons qui ont raccordé leurs systèmes d'information à POLAP doivent dès lors annoncer à fedpol les traitements abusifs de données. fedpol est assujettie à la surveillance du PFPDT et est tenue de lui annoncer les traitements abusifs de données conformément à l'art. 24 LPD.

Si des collaboratrices ou collaborateurs d'un participant se comportent de manière illégale, cela est de la responsabilité du participant en question. De plus, c'est le/la préposé/e cantonal/e à la protection des données qui est compétent/e pour les systèmes sources cantonaux, et non fedpol ou le PFPDT. Si le raccordement d'un système source à POLAP n'est pas ou plus justifié en raison du comportement d'un participant ou de son personnel, fedpol interviendra en qualité de responsable du traitement.

Les participants concernés par un traitement abusif de données sont déterminés au cas par cas. Il s'agit dans tous les cas des participants dont les systèmes sources contiennent les données qui ont été traitées abusivement.

L'art. 12 ne rend pas caduque l'obligation d'annoncer les infractions à la loi sur la protection des données selon le droit sur la protection des données.



Generalsekretariat

L'autorité compétente pour la protection des données du participant concerné ressort du droit cantonal.

Art. 13

L'art. 13 règle le raccordement des systèmes d'information des participants à la plate-forme de recherche commune POLAP. La formulation de cet article est sciemment ouverte et neutre sur le plan technologique.

L'al. 2 est déclaratoire et constate qu'il appartient aux cantons de prendre une décision sur le raccordement de leurs systèmes d'information. La présente convention intercantonale leur fournit les bases légales à cet effet. Avec cette disposition, il est clair que les cantons fixent eux-mêmes l'étendue du raccordement et les systèmes spécifiques raccordés à POLAP.

La notion de «système source», à l'al. 3, sert à garantir qu'un participant qui raccorderait uniquement un système d'importance mineure ne peut pas accéder aux informations de tous les systèmes raccordés des autres participants. La condition préalable requise, pour qu'un participant puisse obtenir des informations en provenance de systèmes d'information d'autres participants, est qu'il doit avoir lui-même raccordé son propre système équivalent. La nécessité d'une décision du parlement ou du gouvernement ressort du droit procédural cantonal.

La clause de réciprocité de l'al. 4 garantit que seuls les participants qui raccordent leurs propres systèmes d'information et rendent accessibles à d'autres participants les données disponibles peuvent procéder à la recherche de données provenant d'autres autorités de police. Pour l'essentiel, ce seront vraisemblablement principalement les systèmes cantonaux de traitement de processus qui seront raccordés.

L'al. 5 fournit une base légale pour que les participants puissent se raccorder aussi à une plate-forme de recherche de la Confédération à des fins d'entraide en matière d'informations de police. Selon l'état actuel du projet, POLAP sera d'ailleurs exploité par fedpol.

Art. 14, al. 1

Le règlement d'exploitation sera le manuel d'utilisation de la plate-forme de recherche. Il règle des aspects techniques secondaires et contient des règles spécifiques. Les bases de POLAP dans le droit fédéral seront créées avec la révision de la LSIP. En attendant que ces bases soient disponibles, le règlement d'exploitation est édicté sur la base de la présente convention.

Le règlement d'exploitation doit notamment contenir la possibilité de respecter la présente convention.

Les autorités de police qui souhaitent accéder à une base de données centrale et y procéder à une recherche doivent le faire faire par des personnes désignées précisément et formées spécifiquement. La formation doit porter aussi bien sur la connaissance du système que sur la protection et la sécurité des données. La désignation de la personne a pour buts de limiter les accès à la base de données et de réduire au minimum les échanges de données. Elle sert par ailleurs à exercer une fonction de contrôle



Generalsekretariat

importante, vu que l'accès est ainsi limité aux personnes chargées de l'accomplissement d'une tâche policière selon l'art. 6.

Il faut veiller à ce que les droits d'accès ne soient pas trop restrictifs. Les collaboratrices et collaborateurs de la police appelés à intervenir au front ou à fournir des prestations policières de base devraient avoir la possibilité de procéder à de telles recherches.

Art. 14, al. 2

Vu son importance pour les différents participants, le règlement d'exploitation est soumis à l'approbation de l'assemblée stratégique TIP selon l'art. 6 Convention TIP. Cette décision est prise selon l'art. 13 Convention TIP. Par conséquent, le DFJP peut refuser une décision matérielle de l'assemblée stratégique TIP s'il en va d'un produit auquel la Confédération participe (art. 13, al. 4 et 6 Convention TIP). Ont le droit de vote les membres représentant une collectivité qui participe au produit (art. 13, al. 5 Convention TIP).

Art. 15, al. 1

Fondamentalement, les coûts sont répartis conformément au mécanisme convenu dans la Convention TIP.

Art. 15, al. 2

Les clés possibles de répartition des coûts selon la Convention TIP s'appliquent. Si l'on s'en écarte ou si des précisions sont apportées, cela est fait dans une convention distincte, par l'assemblée opérationnelle TIP. Le système de financement doit impérativement être équilibré et loyal, pour éviter qu'un participant doive payer l'essentiel des coûts, par exemple si seul un petit nombre de cantons adhéraient au concordat.

Art. 15, al. 3 et 4

Pour respecter le principe de certitude, les clés de répartition possibles doivent être énumérées dans la norme. La possibilité est par ailleurs prévue de combiner des clés de répartition et de fixer des montants de base. L'objectif consiste à pouvoir mettre en place une solution de financement équilibrée et loyale pour une plate-forme de recherche concrète.

Art. 15, al. 5

Jusqu'à ce jour, les coûts de raccordement et d'exploitation des systèmes sources des participants sont payés par l'exploitant concerné.

Art. 16

L'utilisation de la plate-forme de recherche repose sur la clause de réciprocité selon l'art. 13, al. 4 et l'art. 14, al. 5. Il s'ensuit qu'en cas de résiliation du raccordement d'un système d'information, le droit de recherche via la plate-forme de recherche, dans les systèmes d'information correspondants des autres participants, s'éteint.



Generalsekretariat

DISPOSITIONS FINALES

Art. 17

Des corrections simples sont notamment des modifications rédactionnelles du texte du concordat sans effets matériels ou juridiques, portant p.ex. sur des fautes d'orthographe ou de calcul, des renvois manifestement erronés, etc.

Art. 18

En cas de résiliation de la convention, toutes les participations à la plate-forme de recherche POLAP doivent cesser.

Art. 19

Les bases légales cantonales requises doivent être créées ou adaptées pour que le canton concerné puisse adhérer à la présente convention. A cet effet, il est renvoyé à la section «Bases légales dans les lois cantonales sur la police» du rapport explicatif.

Concernant l'exécution de la présente convention, l'art. 48, al. 5 Cst fixe que les cantons doivent respecter le droit intercantonal, et la présente convention ainsi que le règlement d'exploitation sont un tel droit. Les législateurs cantonaux de tous les niveaux normatifs, y compris le constituant, doivent respecter le droit intercantonal. S'en écarter sciemment constitue une infraction au devoir de fidélité à l'Etat fédéral. Il n'existe d'exceptions qu'en relation avec le droit intercantonal contenant des règles de droit indirectes.

Pour éviter toute insécurité du droit et tout conflit de normes, cette disposition prévoit toutefois que le participant doit adapter le droit cantonal aussi en vue de l'exécution de la présente convention.

Art. 20, al. 1

Selon l'art. 48, al. 1 Cst, les cantons peuvent conclure entre eux des accords intercantonaux. Aucun nombre minimum de cantons n'étant défini, un accord conclu entre deux cantons est un accord intercantonal.

Art. 20, al. 2

Cette disposition déclaratoire rappelle expressément que la motion 23.4311 «Création d'une base constitutionnelle visant à réglementer l'échange de données de police au niveau national» charge le Conseil fédéral de soumettre des dispositions au niveau fédéral pour l'entraide nationale en matière d'informations de police. Selon l'état actuel des travaux, il s'agira d'un amendement de la Constitution assorti d'une révision totale de la loi fédérale sur les systèmes d'information de police de la Confédération (LSIP; RS 361) (voir les explications concernant les préparatifs au ch. 4).

Art. 21

Le devoir d'information selon l'art. 48, al. 3 Cst est ainsi respecté.