



## Table des matières du rapport explicatif relatif à l'ordonnance sur la protection extra-procédurale des témoins (Otém)

1.	Généralités .....	2
1.1	Contexte .....	2
1.2	Réglementation nécessaire au niveau de l'ordonnance .....	2
1.2.1	Réglementation résultant du projet de la Ltém .....	2
1.2.2	Réglementation résultant du message concernant l'approbation et la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains 2	
1.2.3	Réglementation en matière de droit organisationnel .....	3
2.	Dispositions (sélection) .....	3
	Section 1 Objet .....	3
	Section 2 Elaboration du programme de protection des témoins .....	4
	Art. 2 Forme et contenu de la demande .....	4
	Art. 3 Compétence .....	4
	Art. 4 Transmission de la demande au Service de protection des témoins .....	5
	Section 3 Fin du programme de protection des témoins .....	5
	Section 4 Formation des collaborateurs du Service de protection des témoins .....	6
	Section 5 Système d'information du Service de protection des témoins (ZEUSS) .....	6
	Art. 7 Autorité responsable .....	6
	Art. 8 Droits d'accès .....	7
	Art. 9 Catalogue des données saisies .....	7
	Art. 10 Devoir de consulter et de s'informer .....	8
	Art. 11 Transmission de données: destinataires possibles .....	8
	Art. 12 Transmission de données: restrictions et modalités .....	9
	Art. 13 Journalisation des consultations .....	9
	Art. 14 Durée de conservation et effacement des données .....	9
	Art. 15 Sécurité des données .....	10
	Section 6: Coopération internationale .....	10
	Section 7 Frais .....	10
	Art. 17 Frais liés aux cas de protection des témoins .....	10
	Art. 18 Clé de répartition entre les cantons .....	11
	Art. 19 Frais d'exploitation .....	11
	Art. 20 Prestations de conseil et de soutien de grande ampleur .....	12
	Art. 21 Catalogue des prestations de conseil et de soutien de grande ampleur .....	12
	Art. 22 Début des prestations de conseil et de soutien à indemniser .....	13
	Art. 23 Taux d'indemnisation des prestations de conseil et de soutien .....	13
	Art. 24 Facturation .....	13
	Section 8 Dispositions finales .....	14
	Annexe: modification du droit actuel .....	15
	1. Ordonnance du 24 octobre 2007 relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA) .....	15
	2. Ordonnance du 17 novembre 1999 sur l'organisation du Département fédéral de justice et police (Org DFJP,) .....	16
	3. Ordonnance Interpol (ch. 3); ordonnance PAGIRUS (ch. 4); ordonnance ZEMIS (ch. 5); ordonnance sur les mesures de police administrative et les systèmes d'information	

## **Rapport explicatif relatif à l'ordonnance sur la protection extraprocédurale des témoins (Otém)**

### **1. Généralités**

#### **1.1 Contexte**

Le 17 novembre 2010, le Conseil fédéral a approuvé le message concernant l'approbation et la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains et la loi sur la protection extraprocédurale des témoins<sup>1</sup>.

L'arrêté fédéral correspondant, qui comprend le projet de la loi fédérale sur la protection extraprocédurale des témoins (Ltém), a été adopté par l'Assemblée fédérale lors du vote final du 23 décembre 2011.

Le projet d'ordonnance a été élaboré par l'Office fédéral de la police (fedpol) en collaboration avec un groupe d'experts, auquel ont participé un corps de police cantonal, un ministère public cantonal, une police des étrangers et autorité de migration municipale, l'Office fédéral de la justice (OFJ) et le Ministère public de la Confédération (MPC).

#### **1.2 Réglementation nécessaire au niveau de l'ordonnance**

##### **1.2.1 Réglementation résultant du projet de la Ltém**

La loi contient divers mandats législatifs. Le Conseil fédéral règle les points suivants:

- les modalités de présentation de la demande par la direction de la procédure au Service de protection des témoins (art. 6);
- les modalités de fin du programme de protection de témoins (art. 11);
- la formation des collaborateurs du Service de protection des témoins (art. 23);
- les modalités du système d'information du Service de protection des témoins (art. 25);
- la clé de répartition de la participation financière des cantons (art. 34);
- les prestations de conseil et de soutien aux cantons qui doivent être indemnisées ainsi que le montant et les modalités de l'indemnisation (art. 35).

##### **1.2.2 Réglementation résultant du message concernant l'approbation et la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains**

- Délai de rétablissement et de réflexion pour les victimes de la traite d'êtres humains<sup>2</sup>: la convention (art. 13) règle que chaque partie prévoit dans son droit interne un délai de rétablissement et de réflexion pour les victimes de la traite des êtres humains.

---

<sup>1</sup> FF 2011 1

<sup>2</sup> L'adaptation terminologique prévue fait suite à l'examen de la législation nationale mené afin d'en faciliter l'application conformément à l'esprit de la convention (FF 2011 28, commentaire de l'art. 14 de la convention, dernier paragraphe)

L'art. 35 de l'ordonnance du 24 octobre 2007 relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA)<sup>3</sup> permet en principe de répondre à cette exigence. L'expérience a toutefois montré qu'on accorde moins d'intérêt à l'aspect pourtant important du rétablissement qu'à celui du délai de réflexion. Cette différence se reflète également dans le titre et dans le texte de la disposition correspondante, qui portent essentiellement sur le délai de réflexion. L'ajout de la notion de délai de rétablissement dans le titre et dans le texte normatif vise à inciter les autorités compétentes à tenir correctement compte de ces deux aspects lors du calcul des délais prévus.

- Compétence d'accorder une autorisation de courte durée aux victimes et aux témoins de la traite d'êtres humains: l'art. 36 OASA prévoit que l'autorité cantonale compétente en matière d'étrangers peut délivrer une autorisation de séjour de courte durée à une victime ou à un témoin de la traite d'êtres humains pour la durée probable de l'enquête policière ou de la procédure judiciaire. Etant donné que, pour des raisons de sécurité, la victime de la traite d'êtres humains doit souvent être placée dans un autre canton que celui où la procédure d'enquête ou la procédure judiciaire est menée, le lieu de séjour diffère souvent du lieu de l'infraction (par ex. après une intervention policière dans un cabaret). Dans la pratique, il est par conséquent difficile de déterminer l'autorité à laquelle il incombe d'octroyer les autorisations. L'adaptation prévue de l'art. 36, al. 2, OASA permettra de fixer que l'autorité compétente en matière d'étrangers du canton dans lequel l'infraction a été commise est responsable de l'octroi des autorisations de séjour de courte durée. Cette réglementation se justifie avant tout parce que l'autorité pénale qui dirige la procédure se trouve souvent dans le canton de l'infraction, ce qui facilite la collaboration des deux autorités au profit de la victime. L'art. 68 OASA a été complété de sorte que le placement de la victime aux fins de sa protection en dehors du canton ayant délivré l'autorisation ne soit pas considéré comme un changement de canton au sens de l'art. 67 OASA. L'art. 68 prévoit déjà que l'étranger séjournant hors du canton qui lui a octroyé l'autorisation pour suivre un traitement médical ne sera pas réputé avoir changé de canton. Il en ira désormais de même pour l'étranger qui a obtenu une autorisation de séjour de courte durée pour la durée probable de l'enquête policière ou de la procédure judiciaire et séjourne hors du canton qui lui a octroyé l'autorisation.

### 1.2.3 Réglementation en matière de droit organisationnel

L'exploitation du Service de protection des témoins national est une nouvelle tâche de droit spécial attribuée à fedpol (art. 22 et 23 Ltém). L'art. 10 de l'ordonnance du 17 novembre 1999 sur l'organisation du Département fédéral de justice et police<sup>4</sup>, dans lequel les tâches particulières de fedpol sont citées, doit être complété dans ce sens.

## 2. Dispositions (sélection)

### Section 1 Objet

Pour des raisons de clarté, l'art. 1 précise les domaines réglés par l'ordonnance.

---

<sup>3</sup> RS 142.201

<sup>4</sup> RS 172.213.1

## Section 2 Elaboration du programme de protection des témoins

### Art. 2 Forme et contenu de la demande

L'art. 6 Ltém charge le Conseil fédéral de fixer les modalités de présentation de la demande par la direction de la procédure au Service de protection des témoins.

Contenant la liste des points devant figurer dans la demande de la direction de la procédure compétente, l'art. 2 permet d'assurer que le Service de protection des témoins obtienne aussi tôt que possible les informations nécessaires concernant la personne à protéger. L'examen de la demande peut ainsi se dérouler rapidement et de manière efficace.

Les documents mentionnés à l'al. 3 sont requis dans le même but. La garantie de prise en charge des frais à joindre à la demande doit d'une part permettre au canton ou à l'autorité qui a déposé la demande de programme de protection des témoins de préparer les moyens financiers nécessaires à temps. Elle permet d'autre part d'éviter que la procédure d'examen, qui est un processus complexe, ne mobilise des ressources importantes du Service de protection des témoins et de l'autorité qui a transmis la demande et que le programme échoue néanmoins parce que le canton n'accorde pas de moyens pour le financer.

Dans certains cas, il peut même être nécessaire de protéger la personne à protéger déjà durant la procédure de demande si la situation est dangereuse. L'art. 23, al. 1, let. e, Ltém prévoit à ce propos que le Service de protection des témoins puisse apporter un soutien déjà avant qu'un programme de protection des témoins ne soit mis en place. Ces prestations de soutien comprennent notamment, selon l'art. 21, let. a, du projet d'ordonnance, la mise en œuvre de mesures de protection du Service de protection des témoins en faveur de l'autorité requérante. L'art. 7, al. 3, Ltém prévoit en outre que le Service de protection des témoins peut, une fois la demande approuvée, prendre dans le cadre de l'examen des mesures d'urgence en faveur de la personne à protéger. Le Service de protection des témoins peut ainsi être associé aux mesures de protection d'une personne à tout moment de la procédure de demande. L'autorité qui a transmis la demande peut ainsi accomplir son devoir de justification et de documentation détaillées prévu sans pression de temps.

La collaboration entre l'autorité qui a transmis la demande et le Service de protection des témoins représente pour la Suisse une nouvelle forme de collaboration très exigeante. Il est par conséquent prévu d'assurer un accompagnement technique institutionnalisé lors de la mise en œuvre de la Ltém afin de favoriser l'échange d'informations entre le Service de protection des témoins, le MPC et les autorités cantonales. Il pourra par exemple s'agir d'un groupe de suivi dans le cadre de la Conférence des autorités de poursuite pénale de Suisse (CAPS) ou d'un autre comité technique.

### Art. 3 Compétence

La direction de la procédure est responsable du dépôt de la demande (art. 6, al. 1, Ltém). Il s'agit généralement du ministère public compétent car, dans la plupart des cas, il est nécessaire de protéger les témoins avant même la procédure principale ou la procédure de recours. Dans de rares cas, la mise en place d'un programme de protection des témoins peut se révéler nécessaire après la clôture de la procédure pénale. Dans ces cas, l'autorité responsable de déposer la demande de protection est alors celle qui a pris la décision ayant entraîné la clôture de la procédure (art. 6, al. 2, Ltém)<sup>5</sup>. En vertu de l'art. 61 du code de pro-

---

<sup>5</sup> Cf. message, commentaire de l'art. 6, FF 2011 68s.

cédure pénale suisse du 5 octobre 2007 (code de procédure pénale, CPP)<sup>6</sup> en relation avec l'art. 2 de la loi fédérale du 19 mars 2010 sur l'organisation des autorités pénales de la Confédération [loi sur l'organisation des autorités pénales; LOAP]<sup>7</sup>, le dépôt de la demande relève du MPC, du Tribunal pénal fédéral ou du Tribunal fédéral suivant l'état d'avancement de la procédure.

#### **Art. 4** Transmission de la demande au Service de protection des témoins

L'art. 1 de l'ordonnance du 4 juillet 2007 concernant la protection des informations de la Confédération (ordonnance concernant la protection des informations, OPri)<sup>8</sup> fixe que l'ordonnance règle la protection des informations de la Confédération et de l'armée dans la mesure où elle est nécessaire dans l'intérêt du pays. Cette ordonnance s'applique, conformément à son art. 2, entre autres à l'administration fédérale ainsi qu'aux organisations et aux personnes de droit public et de droit privé qui traitent des informations classifiées pour autant que cela soit prévu par le droit fédéral.

La direction de la procédure compétente, selon l'art. 6, al. 1, Ltém, transmet la demande de mise en place d'un programme de protection au Service de protection des témoins; les dossiers concernés sont confidentiels (art. 24, al. 2, Ltém). Le droit fédéral prévoit ainsi le traitement (transmission) d'informations classifiées par des autorités cantonales ou communales. Le traitement des données par ces autorités est par conséquent régi par les dispositions de l'ordonnance concernant la protection des informations.

### **Section 3 Fin du programme de protection des témoins**

L'art. 11 Ltém prévoit différentes raisons de mettre fin à un programme de protection des témoins. Il n'y a d'une part pas lieu de poursuivre le programme en cas de disparition de la menace. D'autre part, si la personne à protéger viole ses obligations de manière répétée, il devient impossible de la protéger, si bien qu'il est nécessaire de mettre un terme au programme, aussi dans le but d'assurer la sécurité des collaborateurs du Service de protection des témoins.

Le troisième motif prévu par la loi permettant de mettre un terme au programme de protection des témoins est réglé plus en détail à l'art. 5 de l'ordonnance. Il doit être mis fin au programme si la personne à protéger en fait expressément la demande (art. 11, al. 3, Ltém). Comme l'indique le message dans le commentaire de l'art. 11, al. 3, Ltém<sup>9</sup>, la décision de mettre fin au programme ne doit pas être prise sur un coup de tête, mais après un examen approfondi et détaillé de ses répercussions et au terme d'un délai de réflexion. La procédure prévue à l'art. 5 tient compte de ces mesures qui visent à protéger la personne bénéficiant de la protection des témoins en soumettant le Service de protection des témoins à un devoir d'information (al. 2). En outre, la personne à protéger se voit accorder un délai de réflexion de 30 jours durant lequel elle peut revenir sur sa décision (al. 3). Ce délai de réflexion peut être réduit à une durée minimale de dix jours si le Service de protection des témoins consent lui aussi à la fin du programme. Il convient de songer ici aux cas où le Service de protection des témoins constate lors de l'analyse des risques que la personne à protéger n'est plus exposée qu'à une faible menace alors que le programme s'achèverait de toute façon dans peu de temps.

---

<sup>6</sup> RS 312.0

<sup>7</sup> RS 173.71

<sup>8</sup> RS 510.411

<sup>9</sup> FF 2011 73

## **Section 4 Formation des collaborateurs du Service de protection des témoins**

La mise en œuvre efficace de la protection extraprocédurale des témoins représente un grand défi pour les collaborateurs du Service de protection des témoins. La personne à protéger doit être étroitement accompagnée, surtout au début du programme. En plus de protéger la personne, le Service de protection des témoins doit appliquer des mesures d'aide d'ordre général et en garantir le déroulement. Il s'agit par exemple de conseils et d'assistance dans la vie quotidienne et de soutien lors de démarches personnelles, comme le fait d'assurer une coordination avec les autorités concernées (par ex. aide aux victimes, police des étrangers, assurances sociales), la garantie d'une assistance psychologique par des tiers le cas échéant et, enfin, la préparation des déclarations à faire dans le cadre de la procédure pénale.

La formation des collaborateurs est indispensable pour pouvoir garantir un accompagnement professionnel des personnes bénéficiant d'une protection. Du fait que jusqu'à présent, aucune protection extraprocédurale des témoins institutionnalisée n'a été mise en place en Suisse, les filières de formation n'y existent pas. fedpol, qui est chargé de la mise en place de la protection des témoins, assume actuellement déjà des tâches dans le domaine de l'investigation secrète dont les questions centrales recoupent celles de la protection des témoins<sup>10</sup>. L'art. 6 du projet d'ordonnance charge fedpol, en sa qualité d'office spécialisé, de fixer en fonction des connaissances existantes les mesures de formation nécessaires pour ses collaborateurs assurant la protection des témoins (al. 1). Etant donné que des formations spécifiques à la protection des témoins n'existent pour l'instant qu'à l'étranger, la coopération avec les services partenaires étrangers, dont certains bénéficient d'une longue expérience, est explicitement prévue (al. 3).

## **Section 5 Système d'information du Service de protection des témoins (ZEUSS)**

La Ltém prévoit que le Service de protection des témoins exploite un système d'information indépendant des systèmes de l'administration pour accomplir ses tâches et pour répondre à des besoins particuliers de maintien du secret. Les principes à fixer dans la loi au sens formel relatifs à ce système d'information (ZEUSS) et au traitement des données figurent aux art. 25 à 27 Ltém. L'art. 25, al. 5, Ltém charge le Conseil fédéral de régler les modalités suivantes de ZEUSS: la responsabilité spécifique en ce qui concerne le traitement des données, les détails de la réglementation du catalogue des données prévu par la loi, la durée de conservation des données et la procédure applicable à l'effacement des données, les modalités de la transmission de données à des tiers au cas par cas, les modalités régissant la sécurité des données et les modalités de journalisation des consultations.

### **Art. 7**            Autorité responsable

La responsabilité de ZEUSS incombe à fedpol, qui édicte le règlement de traitement relatif à ce système (al. 1 et 2). En vertu de l'art. 36, al. 4, let. a, de la loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (LPD)<sup>11</sup>, le Conseil fédéral détermine les fichiers dont le traitement doit faire l'objet d'un règlement. L'art. 21, al. 1, de l'ordonnance du 14 juin 1993 relative à la loi fédérale sur la protection des données (OLPD)<sup>12</sup> fixe de manière détaillée que les organes fédéraux responsables établissent un règlement de traitement pour les fichiers automatisés qui contiennent des données personnelles sensibles ou des profils de la personnalité. C'est

---

<sup>10</sup> Cf. message, commentaire de l'art. 22, FF 2011 80

<sup>11</sup> RS 235.1

<sup>12</sup> RS 235.11

le cas de ZEUSS. Le règlement de traitement décrit en particulier l'organisation interne et les procédures de traitement et de contrôle des données et comprend les documents relatifs à la planification, à l'élaboration et à la gestion du fichier (art. 21, al. 2, OLPD). Conformément à l'art. 11a, al. 2, LPD, ZEUSS doit être déclaré au Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence (PFPDT).

La surveillance du traitement des données de ZEUSS est exercée par le conseiller à la protection des données de l'office (al. 3). ZEUSS est soumis au système de gestion de la protection des données et de la sécurité des informations du DFJP (Directive du DFJP du 12 mai 2011 sur la mise en œuvre de la protection des données et de la sécurité des informations). Ce système a pour but de mettre en œuvre la protection des données, la sécurité informatique et la protection des informations conformément au droit.

ZEUSS, les éléments informatiques et les logiciels utilisés représentent une plate-forme d'information indépendante et fermée, qui est, pour des raisons de maintien du secret, située à un endroit secret et ne peut par conséquent être exploitée et entretenue par les fournisseurs de prestations informatiques de la Confédération. Etant donné que ZEUSS ne possède aucune interface avec d'autres unités organisationnelles à l'intérieur et à l'extérieur de l'office, le Service de protection des témoins se charge d'exploiter et d'assurer la maintenance du système de manière autonome. En cas de nécessité, le Service de protection des témoins doit toutefois avoir la possibilité de collaborer avec les fournisseurs de prestations de l'administration fédérale ou d'autres fournisseurs de prestations informatiques spécialisés. Une telle situation peut se présenter lorsque le Service de protection des témoins doit effectuer des travaux de maintenance ou apporter des développements qui ne sont pas du ressort de ses propres spécialistes.

#### **Art. 8** Droits d'accès

Le cercle des personnes ayant accès à ZEUSS est extrêmement limité en raison de la sensibilité des données qu'il contient. Ne bénéficient des droits d'accès que les collaborateurs du Service de protection des témoins et le chef de la division de fedpol à laquelle est rattaché le Service de protection des témoins. Cet article de l'ordonnance fixe que seules les personnes mentionnées sont autorisées à traiter des données dans ZEUSS. La notion de traitement des données s'entend selon la définition figurant à l'art. 3 LPD: toute opération relative à des données personnelles – quels que soient les moyens et procédés utilisés – notamment la collecte, la conservation, l'exploitation, la modification, la communication, l'archivage ou la destruction de données. ZEUSS est par ailleurs complètement séparé physiquement des autres systèmes et réseaux d'information à l'intérieur et à l'extérieur de fedpol.

La transmission des données de ZEUSS est régie par les dispositions des art. 10 et 11 (cf. commentaires suivants).

#### **Art. 9** Catalogue des données saisies

Le catalogue de données réglé en détail à l'art. 9 correspond aux dispositions légales de l'art. 26 Ltém et contient seulement les catégories de données nécessaires à l'accomplissement de l'ensemble des tâches qui incombent au Service de protection des témoins en vertu de la loi. Outre les données de la personne à protéger et de son entourage (par ex. situation financière et santé), il s'agit nécessairement de celles qui concernent la personne dont émane la menace et son entourage (art. 26, al. 2, Ltém).

## **Art. 10** Devoir de consulter et de s'informer

Conformément à l'art. 10, le Service de protection des témoins est tenu de consulter régulièrement les systèmes d'information figurant à l'al. 1, let. a à d. Une inscription dans l'une de ces banques de données n'a pas seulement de l'influence sur la décision relative à la mise en place d'un programme de protection des témoins et sa continuation mais également sur les autres procédures pénales en cours. Si le Service de protection des témoins constate que les données d'une personne bénéficiant de sa protection figurent dans l'un de ces systèmes d'information, il prend contact avec l'autorité de poursuite pénale compétente et, s'il s'agit d'un cas d'entraide judiciaire internationale, avec l'Office fédéral de la justice. La personne protégée ne peut ainsi pas se soustraire à la poursuite pénale du fait qu'elle a été admise dans un programme de protection des témoins (al. 2).

Le but prioritaire du Service de protection des témoins est d'assurer la protection de la personne à protéger. Il convient par conséquent d'éviter dans la mesure du possible de faire savoir qu'une personne fait l'objet d'un programme de protection et de limiter à l'essentiel le nombre de tiers informés. Dans ce contexte, on peut envisager que le Service de protection des témoins règle lui-même les faits à l'origine de l'inscription dans les systèmes en question sans avoir besoin de s'adresser aux services concernés. Cela concerne par exemple les cas où une personne à protéger n'a pas acquitté une amende et dont le signalement a été émis dans le système de recherches informatisées de police (RIPOL) suite à la conversion de l'amende en peine privative de liberté de substitution. Dans ce cas, le Service de protection des témoins incitera la personne concernée à se rendre auprès des autorités de poursuite pénale compétentes afin de payer l'amende ultérieurement. Il n'est alors pas nécessaire que le Service de protection des témoins indique qu'un programme de protection des témoins est en cours.

## **Art. 11** Transmission de données: destinataires possibles

Les données de ZEUSS pouvant être communiquées à des tiers en vertu de l'al. 1 sont celles qui peuvent contribuer d'une manière ou d'une autre à la protection du témoin. La Ltém prévoit le recours à des tiers dans diverses dispositions, par exemple à l'art. 17, qu'il s'agisse de services privés ou publics. Cette communication de données permet donc au Service de protection des témoins d'accomplir son mandat légal.

L'al. 2 contient la liste non exhaustive des autorités auxquelles peuvent être communiquées, sur demande, les données de ZEUSS qui leur sont utiles pour accomplir leur mandat légal. Les autorités citées sont celles qui sont les plus susceptibles de requérir ces données pour leurs tâches légales. Etant donné que le Service de protection des témoins doit accompagner et suivre la personne à protéger durant toute la journée pendant la période du programme, une multitude d'autres situations est susceptible de se produire – rien que si l'on ne prend en compte que les relations quotidiennes avec les autorités – où le Service de protection des témoins doit informer, sur demande, certains des collaborateurs mis dans la confiance de ces services qu'un programme de protection des témoins est en cours. On songe ici par exemple aux autorités fiscales, aux caisses de compensation ou à l'administration militaire. Il existe cependant d'autres cas non prévisibles qui rendent nécessaire la communication de données. En cas d'évacuation due à un incendie, les sapeurs-pompiers doivent être informés qu'une personne à protéger se trouve dans le bâtiment et que son appartement a été muni d'un dispositif de sécurité spécial à la porte d'entrée. Il n'est donc pas judicieux, ni même possible, de mentionner toutes les personnes susceptibles de se voir transmettre des informations tirées de ZEUSS.

La décision de communiquer les données en question est prise par les responsables du Service de protection des témoins, qui tiennent compte des dispositions de l'art. 12. Le règlement de traitement fixe la forme et la manière d'adresser la demande au Service de protection des témoins.

#### **Art. 12**          Transmission de données: restrictions et modalités

Cet article indique les conditions auxquelles les données de ZEUSS peuvent être communiquées aux autorités mentionnées à l'art. 11 et les circonstances dans lesquelles la communication peut être refusée. En outre, toute communication fait l'objet d'une journalisation conformément aux principes généraux de la protection des données. Les procès-verbaux sont conservés pendant un an. L'article précise par ailleurs que le traitement des données par le destinataire est régi par les dispositions de l'ordonnance concernant la protection des informations (OPrl) (cf. commentaire de l'art. 4).

#### **Art. 13**          Journalisation des consultations

En prévoyant la journalisation des consultations et en fixant la durée de conservation des procès-verbaux à un an, cet article répond aux dispositions du droit fédéral sur la protection des données (art. 10 OLPD).

Conformément à l'art. 10 OLPD, le maître du fichier est tenu de journaliser les traitements automatisés de données sensibles ou de profils de la personnalité. Une journalisation est notamment nécessaire lorsque, sans cette mesure, il ne serait pas possible de vérifier a posteriori que les données ont été traitées conformément aux finalités pour lesquelles elles ont été collectées ou communiquées. L'art. 10 OLPD règle également que les procès-verbaux de journalisation sont conservés durant une année et qu'ils ne sont accessibles qu'aux personnes de l'office chargées de vérifier l'application des dispositions de protection des données personnelles.

#### **Art. 14**          Durée de conservation et effacement des données

Les délais de conservation et d'effacement correspondent au principe général de proportionnalité. Les données ne sont ainsi conservées que pour la durée nécessaire à l'accomplissement des tâches légales du Service de protection des témoins. Les blocs de données traités dans ZEUSS peuvent être subdivisés en deux catégories en fonction du but poursuivi:

Il s'agit d'une part de blocs de données concernant des programmes de protection des témoins approuvés par le directeur de fedpol au sens de l'art. 8 Ltém. On part du principe que les données relatives au programme ne sont plus utiles au plus tard dix ans après la fin (normalement formelle) du programme (al. 1).

L'autre catégorie comprend les blocs de données traitées dans le cadre des prestations de conseil et de soutien du Service de protection des témoins conformément à l'art. 23, al. 1, let. e, Ltém. Ces données ne sont souvent requises que pour la durée limitée des prestations de soutien. Leur durée de conservation est donc limitée à cinq ans. Etant donné que ces prestations sont fournies de manière non formelle (c'est-à-dire sans décision formelle d'ouverture et de fin), on considère que le délai court à partir du moment de la saisie du dernier ajout de données lié à cette prestation.

## **Art. 15** Sécurité des données

Les conditions techniques exactes, le déroulement et les mesures de protection sont exposés en détail dans le règlement de traitement.

## **Section 6: Coopération internationale**

Etant donné l'exiguïté de la Suisse, il sera parfois nécessaire de faire passer à l'étranger, afin de les protéger, certaines personnes faisant partie d'un programme de protection des témoins conformément à la Ltém. Dans un esprit de réciprocité, d'autres personnes intégrées dans un programme étranger de protection des témoins sont prises en charge par le Service de protection des témoins et hébergées en Suisse. Les principes de la coopération internationale figurent aux art. 28 et 29 Ltém.

L'art. 16 du projet d'ordonnance concrétise les prescriptions formelles qu'il convient de respecter dans le cadre de la coopération avec l'étranger prévue aux art. 28 et 29 Ltém. Ainsi, pour chaque transfert ou prise en charge, il faut conclure une convention avec le service compétent étranger contenant les points de la coopération devant faire l'objet d'une réglementation, à savoir entre autres la prise en charge des frais selon les principes établis à l'art. 29 Ltém ainsi que, en application de l'art. 28, al. 1, let. f, Ltém, une clause de réadmission.

Les conventions sur la protection des témoins doivent faire l'objet d'un rapport à l'Assemblée fédérale conformément à l'art. 48a, al. 2, de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)<sup>13</sup>. Le rapport ne doit toutefois pas être détaillé au point d'aller à l'encontre du but de la Ltém et de l'Otém.

## **Section 7 Frais**

### **Art. 17** Frais liés aux cas de protection des témoins

La loi prévoit que les frais de subsistance de la personne à protéger et les frais courants liés aux mesures de protection prises dans le cadre de programmes de protection des témoins sont à la charge de la collectivité (Confédération ou canton) qui a demandé la mise en place de ce programme. On entend par frais de subsistance les prestations financières permettant à la personne en question de subvenir provisoirement à son entretien courant, comme les frais de logement, de nourriture et d'équipement personnel. Par contre, les frais liés aux mesures de protection correspondent aux dépenses générées par les mesures à prendre dans le cas d'espèce afin d'assurer la protection de la personne en question. Il s'agit en particulier de lui fournir des documents d'identité d'emprunt lui permettant de se constituer une nouvelle identité provisoire et d'en assurer le maintien, de mettre en place des mesures de réintégration, de lui permettre de suivre une formation ou cours de perfectionnement, ainsi que de prendre les dispositions nécessaires dans le cadre de la protection de personnes et des objets (par ex. l'installation d'un système d'alarme).

La demande de mise en place d'un programme de protection des témoins est déposée par la direction de la procédure (art. 6, al. 1, Ltém). L'al. 1 établit que l'autorité qui a transmis la demande doit prendre en charge les frais liés aux cas de protection des témoins. La même règle découle déjà de l'art. 2, al. 3, selon lequel il faut joindre à la demande la garantie de prise en charge des frais par l'autorité qui a transmis la demande. Pour que celle-ci puisse estimer au moins approximativement les obligations financières auxquelles elle s'engage par

---

<sup>13</sup> RS 172.010

la mise en place d'un programme de protection des témoins, le Service de protection des témoins devra l'informer régulièrement des frais attendus (al. 3). Par contre, le Service de protection des témoins ne pourra procéder à cette estimation que sur la base de l'exposé des faits concrets par l'autorité qui a transmis la demande. Le Service de protection des témoins et cette autorité devront donc entretenir des contacts réguliers avant même la transmission de la demande formelle.

Afin de garantir le secret, les frais liés aux cas de protection des témoins sont préfinancés par le Service de protection des témoins (crédit sans intérêts) et ne sont transférés à l'autorité qui a transmis la demande que plus tard (al. 3).

#### **Art. 18** Clé de répartition entre les cantons

Conformément à l'art. 34, al. 2, Ltém, la Confédération et les cantons participent pour moitié aux frais d'exploitation du Service de protection des témoins. La définition de la clé de répartition entre les cantons est confiée au Conseil fédéral (art. 34, al. 3, Ltém). En application d'un système qui a déjà fait ses preuves<sup>14</sup>, la contribution de chaque canton doit être calculée sur la base de sa proportion de population en rapport avec la population totale de la Suisse. Ainsi, un canton dont la proportion de population représente 5 % de la population totale de la Suisse devra donc prendre à sa charge 5 % des frais d'exploitation incombant aux cantons.

#### **Art. 19** Frais d'exploitation

Les frais d'exploitation du Service de protection des témoins comprennent entre autres les postes suivants:

Parmi les frais de personnel, conformément à la let. a, nous trouvons les rétributions du personnel du Service de protection des témoins, y compris les contributions de l'employeur, les frais de service de piquet, les frais éventuels d'un surplus de travail et autres charges. Pour l'exploitation du Service de protection des témoins, la Confédération a besoin de dix postes à 100 %, d'1,5 million de francs pour les rétributions du personnel ainsi que de 285 000 francs pour les contributions de l'employeur.

Conformément aux let. b et c, les frais d'équipement personnel, les frais de voyage ainsi que les frais liés à la formation et à la formation continue du personnel sont aussi intégrés aux frais d'exploitation.

Les frais d'infrastructure du Service de protection des témoins (let. d) comprennent entre autres les frais de location des bureaux du Service de protection des témoins, les frais liés à l'infrastructure TIC (matériel, logiciel, réseaux, etc.), au mobilier, aux appareils techniques, aux installations d'alarmes et autres systèmes de sécurité, aux assurances éventuelles, ainsi que les frais d'exploitation des véhicules et les frais d'amortissement.

Les autres frais d'exploitation conformément à la let. e comprennent par exemple les mandats donnés à des consultants extérieurs, comme les psychologues ou les travailleurs sociaux, mais aussi les dépenses professionnelles des collaborateurs du Service de protection des témoins.

La totalité des frais ayant des incidences financières conformément aux let. b à e est estimée à 310 000 francs par an.

---

<sup>14</sup> Par exemple à propos de la répartition des frais entre cantons dans l'exploitation du Service national de coordination de la lutte contre la criminalité sur Internet (SCOCI)

Les frais liés aux nouvelles acquisitions et aux remplacements (let. f) concernent essentiellement les véhicules de service et les véhicules spéciaux, l'équipement informatique ainsi que l'infrastructure d'alarme et de sécurité. Les frais de ces acquisitions s'élèvent à 170 000 francs en moyenne par an.

#### **Art. 20** Prestations de conseil et de soutien de grande ampleur

Conformément à l'art. 35, al. 1, Ltém, les cantons indemnisent la Confédération pour les prestations de conseil et de soutien de grande ampleur que le Service de protection des témoins fournit aux autorités policières suisses avant la mise en place d'un programme de protection des témoins ainsi qu'en dehors du cadre de ces programmes, en application de l'art. 23, al. 1, let. e, Ltém. Tel est le cas par exemple lorsque les connaissances spécifiques que possède le Service de protection des témoins sont requises en amont et en dehors du programme de protection des témoins. Mais conseils et soutien peuvent aussi être fournis lorsque le suivi d'une personne qui n'a pas intégré un programme de protection des témoins ou qui en est sortie génère des difficultés que le mandat général de protection en matière de police ne permet pas de résoudre. Il peut s'agir de personnes qui sont lourdement traumatisées, qui souffrent d'un handicap physique ou psychique ou sont affectés par des problèmes ethniques particuliers.

Si ces activités de conseil et de soutien se déroulent dans le cadre de l'entraide administrative usuelle, elles ne sont pas facturées. Si toutefois leur ampleur, leur durée ou leur nature dépasse largement celle des prestations habituelles, elles sont remboursées à la Confédération par les cantons. L'art. 22 établit le délai exact dans lequel ces prestations doivent être indemnisées. Bien entendu, seules les prestations qui peuvent être fournies dans le cadre des ressources disponibles du Service de protection des témoins entrent ici en ligne de compte. La liste non exhaustive de l'art. 21 indique quelles prestations peuvent être indemnisées.

Si le Service de protection des témoins fournit des prestations de conseil et de soutien de grande ampleur en faveur d'une personne qui intègre ultérieurement un programme de protection des témoins, il n'y aura pas de facturation séparée de ces coûts. Si le Service de protection des témoins doit supporter des frais supplémentaires de tiers dans le cadre des prestations de conseil et de soutien, ces frais sont facturés aux mandants au prix coûtant.

#### **Art. 21** Catalogue des prestations de conseil et de soutien de grande ampleur

L'art. 21 énumère les prestations de conseil et de soutien que le Service de protection des témoins peut fournir. En règle générale, le Service de protection des témoins et le corps de police cantonal déterminent à l'avance sous quelle forme et dans quelle mesure une prestation est requise et fournie. Les prestations sont facturées conformément à l'art. 23.

Le catalogue des prestations à indemniser cite, sans prétendre à l'exhaustivité:

- a. la mise en œuvre de mesures de protection du Service de protection des témoins en faveur de l'autorité requérante: prise en charge effective d'une personne à protéger par le canton requérant et établissement et réalisation de toutes les mesures de protection nécessaires par le Service de protection des témoins. Il s'agit notamment de la constitution d'identités provisoires et de la mise en place des mesures d'intégration ou de protection que le canton compétent ne peut mener à bien par manque de connaissances ou ne peut fournir que de manière incomplète. Ces engagements de grande ampleur sont remplis dans la mesure des possibilités du Service de protection des témoins au moment de la demande;

- b. l'engagement de collaborateurs du Service de protection des témoins, par exemple un psychologue ou un informaticien intervenant, à titre de conseil et de soutien, dans le cadre des mesures de protection des témoins ou de formations continues. La coordination avec des services étrangers peut aussi occasionner des frais extraordinaires;
- c. la mise à disposition d'appareils et d'infrastructures; si le cas concret le requiert et si les ressources du Service de protection des témoins le permettent, il est possible de fournir dans le cadre de cette réglementation des systèmes d'alarme, des véhicules ou des logements sûrs, entre autres;
- d. les prestations de tiers: on entend par prestations de tiers celles que le Service de protection ne peut fournir lui-même. Il s'agit par exemple de la prise en charge des coûts de logement, des coûts d'hébergement dans un hôtel pour la personne à protéger ou des coûts de location de véhicules.

**Art. 22** Début des prestations de conseil et de soutien à indemniser

Les demandes auxquelles il est possible de répondre tout de suite ainsi que les brèves recherches et les conseils rapides ne sont pas facturés. Il en va de même des mesures d'urgence qu'il est possible d'engager aisément et sans délai, puis de transmettre aux autorités de police compétentes pour la suite du traitement. Par contre, si l'engagement de la personne mandatée pour la tâche en question dure au-delà d'un jour, il doit être indemnisé (al. 1). La notion d'engagement englobe les conseils, les recherches tout comme les engagements (de protection) proprement dits effectués en faveur de l'autorité requérante.

Si le conseil ou le soutien consiste en une tâche qui nécessite l'engagement de deux collaborateurs ou plus du Service de protection des témoins, il s'agit d'une tâche d'une ampleur considérable qui doit, à ce titre, être indemnisée à partir du premier jour (al. 2).

**Art. 23** Taux d'indemnisation des prestations de conseil et de soutien

L'art. 23 prévoit des forfaits pour l'engagement des collaborateurs du Service de protection des témoins: les taux journaliers sont applicables aux engagements des collaborateurs du Service de protection des témoins, étant entendu qu'il devrait en général s'agir d'un mandat de protection ou d'un mandat similaire<sup>15</sup> conformément à l'art. 21, let. a, de l'ordonnance. Tous les autres mandats sont indemnisés à l'heure (art. 21, let. b, de l'ordonnance). Le modèle retenu permet de définir exactement le temps de travail à indemniser.

L'utilisation des appareils spéciaux est indemnisée à prix coûtant (par ex. la location d'un véhicule).

**Art. 24** Facturation

Cet article énumère les destinataires des factures de tous les frais et prestations engendrés dans le cadre de la mise en œuvre de la Ltém; il précise les annexes documentant les factures et établit le principe de l'annualité.

L'al. 1, let. a, détermine la compétence relative à l'établissement des factures dans le cadre d'un programme de protection des témoins. Il s'agit des frais de subsistance de la personne à protéger ainsi que des frais liés aux mesures de protection des témoins conformément à

---

<sup>15</sup> Par exemple la prise en charge de personnes, l'installation de mesures techniques ou la mise sur pied de d'importantes mesures d'intégration et de formation dans le canton compétent

l'art. 34, al. 1, Ltém. Pour ces frais, l'autorité qui a déposé la demande doit fournir au préalable une garantie de prise en charge des frais conformément à l'art. 2, al. 3, let. a, de l'ordonnance. Pour des raisons de maintien du secret, la correspondance concernant un cas concret, dont les factures, a lieu directement entre le Service de protection des témoins et l'autorité qui a déposé la demande.

Si des tiers, comme les organisations spécialisées dans le domaine de l'aide aux victimes, sont chargés, contre rémunération, par le Service de protection des témoins de l'organisation de mesures de protection des victimes dans le cadre de programmes de protection des témoins, ces organisations sont indemnisées par le Service de protection des témoins pour les prestations fournies. Cela n'a aucune répercussion sur les compétences concernant la facturation des frais liés aux cas de protection des témoins.

L'al. 1, let. b, se rapporte aux frais d'exploitation du Service de protection des témoins à facturer une fois par an. La Confédération et les cantons partagent à égalité les frais d'exploitation du Service de protection des témoins. La Confédération veillera, avant la facturation, à ce que les cantons reçoivent suffisamment tôt les informations nécessaires afin qu'ils puissent créer à temps le poste requis dans leur budget. Si le Service de protection des témoins fournit, en faveur des cantons, des prestations de conseil et de soutien compensables, ces prestations propres (c'est-à-dire hormis les prestations de tiers selon l'art. 21, let. d) sont intégrées dans le décompte du total des frais d'exploitation. Les prestations de soutien et de conseil facturées sont comptabilisées à la fin de l'année dans le décompte total des frais d'exploitation entre la Confédération et les cantons; de ce fait, la part des cantons aux frais d'exploitation s'en trouve réduite.

L'al. 1, let. c, régit la facturation des prestations de conseil et de soutien de grande ampleur fournies par le Service de protection des témoins en faveur de l'autorité de police requérante.

L'al. 2, let. a, requiert que lors de la facturation des frais liés aux cas de protection des témoins, une liste de toutes les dépenses effectuées durant la période de décompte (frais de subsistance de la personne à protéger ainsi que frais courants liés aux mesures de protection des témoins) soit établie et remise à l'autorité qui a transmis la demande avec la facture.

L'al. 2, let. b, requiert un décompte des frais d'exploitation à l'intention des cantons, qui sera annexé aux factures. Ce décompte donne aux cantons une vue d'ensemble des genres de frais (frais de personnel, frais d'équipement personnel des collaborateurs, frais de formation et de formation continue, etc.) ainsi que les genres de produits (étendue des prestations de conseil et de soutien de grande ampleur déduites).

L'al. 2, let. c, établit qu'une liste des prestations et du nombre des personnes concernées par le mandat doit être jointe à la facture des prestations de conseil et de soutien de grande ampleur. Cette liste donne une vue d'ensemble et aide à la compréhension des prestations de conseil et de soutien fournies. Les frais de tiers y sont également mentionnés et facturés en conséquence.

L'al. 3 établit que la facturation des frais liés aux cas, des frais d'exploitation et des prestations de conseil et de soutien de grande ampleur a lieu pendant l'année civile au cours de laquelle les frais ont été générés. La Confédération et les cantons seront ainsi en mesure de respecter le principe de l'annualité prescrite dans le droit budgétaire.

## **Section 8 Dispositions finales**

Art. 25: cf. à ce sujet les commentaires relatifs à l'annexe concernant les modifications du droit en vigueur.

Art. 26: l'entrée en vigueur de l'ordonnance est fixée au 1<sup>er</sup> janvier 2013.

## **Annexe: modification du droit actuel**

### **1. Ordonnance du 24 octobre 2007 relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA)**

#### **Art. 35 OASA**

La notion de "délai de réflexion" qui, selon la formulation actuelle de la disposition, englobe le délai de rétablissement et le délai de réflexion proprement dit est remplacée par la notion double de "délai de rétablissement et de réflexion". Le rajout du "délai de rétablissement" a pour but d'établir clairement que ces deux aspects doivent être intégrés dans le calcul des délais prévus (cf. également à ce propos les commentaires relatifs au ch. 1.2.2, 1<sup>er</sup> tiret).

#### **Art. 36, al. 2, OASA**

Pour des raisons de sécurité, les victimes de la traite des êtres humains sont fréquemment hébergées dans un autre canton que celui dans lequel l'infraction a été commise. De ce fait, dans la pratique, il est souvent difficile de déterminer le canton auquel il incombe d'octroyer une autorisation de séjour de courte durée. La présente modification établit clairement que l'autorité cantonale en matière d'étrangers du canton dans lequel a été commise l'infraction est compétente pour délivrer l'autorisation de séjour de courte durée. (cf. à ce propos les commentaires relatifs au ch. 1.2.2, 2<sup>e</sup> tiret).

#### **Art. 36a OASA (nouveau)**

Avec l'entrée en vigueur de la Ltém, l'art. 30, al. 1, let. e, de la loi sur les étrangers (LEtr) est modifié<sup>16</sup> de sorte que désormais, s'agissant de réglementer le séjour de personnes étrangères qui séjournent en Suisse dans le cadre d'un programme de protection des témoins mis en place par la Suisse, par un Etat étranger ou par une cour pénale internationale, il est possible de déroger aux conditions usuelles d'admission. En application de ces dispositions légales, la nouvelle disposition de l'art. 36a OASA établit tout d'abord les conditions dans lesquelles une autorisation de séjour est octroyée aux étrangers dans le cadre de la protection extraprocédurale des témoins (al. 1). Il en va ainsi lorsque le directeur de fedpol a rendu une décision exécutoire sur la mise en place d'un programme de protection des témoins (al. 1, let. a). D'une part la présence d'une décision de ce type garantit que l'étranger a fait l'objet d'un examen quant aux risques éventuellement encourus en termes de sécurité, d'autre part elle établit clairement que la personne séjournera en Suisse jusqu'à nouvel avis. Il en va de même en cas de convention de prise en charge de personnes venant de l'étranger (al. 1, let. b).

Conformément à l'al. 2, l'autorité compétente en matière d'étrangers du canton dans lequel la personne à protéger est placée est responsable de l'octroi de l'autorisation de séjour. Dans l'optique d'amener dans toute la mesure du possible la personne à protéger vers une autonomie qui soit également financière, l'exercice d'une activité lucrative peut lui être autorisée (al. 3).

#### **Art. 68, al. 2 OASA (nouveau)**

---

<sup>16</sup> Loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers (loi sur les étrangers, LEtr; RS 142.20)

Conformément au nouvel article de cette disposition, les victimes de la traite des êtres humains qui, en application de l'art. 36 OASA, ont reçu une autorisation de séjour de courte durée valable pendant l'enquête policière ou la procédure judiciaire pourront séjourner, pour leur protection, en dehors du canton qui a octroyé l'autorisation sans devoir solliciter une autorisation de changement de canton. Cette modification de l'art. 68 OASA en appelle une autre, à savoir la modification du titre de cette disposition qui, jusqu'ici, ne prévoyait que pour les traitements médicaux la possibilité de séjourner dans un autre canton sans qu'il soit nécessaire de solliciter une autorisation de changement de canton.

## **2. Ordonnance du 17 novembre 1999 sur l'organisation du Département fédéral de justice et police (Org DFJP,)**

### **Art. 10, al. 1, let. i Org DFJP (nouveau)**

Le fonctionnement du Service national de protection des témoins, assuré par l'Office fédéral de la police, est une nouvelle tâche assignée par une disposition spéciale (art. 22 et 23 Ltém); considérée sous l'angle du droit d'organisation, elle figurera dans le cahier des charges de fedpol sous forme d'une adaptation en conséquence.

## **3. Ordonnance Interpol (ch. 3); ordonnance PAGIRUS (ch. 4); ordonnance ZEMIS (ch. 5); ordonnance sur les mesures de police administrative et les systèmes d'information de l'Office fédéral de la police (ch. 6); ordonnance IPAS (ch. 7); ordonnance JANUS (ch. 8); ordonnance sur l'index national de police (ch. 9)**

Conformément à l'art. 27, al. 1, let. a, Ltém, le Service de protection des témoins doit pouvoir consulter directement le casier judiciaire, le système d'information central sur la migration, les systèmes d'information de police de la Confédération et, en y accédant par voie d'interrogation unique, le système de traitement des données relatives à la protection de l'Etat. La modification des différentes ordonnances concédera au Service de protection des témoins l'accès aux systèmes d'information mentionnés. Le niveau d'accès figure dans les matrices d'accès jointes en annexe.