

Réf. : MFP/15026399

Lausanne, le 25 mars 2020

Consultation fédérale – Approbation et mise en oeuvre de l'accord relatif à la coopération Prüm et du protocole Eurodac conclus avec l'Union européenne ainsi que de l'accord avec les États-Unis d'Amérique concernant la coopération en matière de prévention et de répression des infractions graves

Madame, Monsieur,

Le Conseil d'Etat du Canton de Vaud vous remercie de l'avoir associé à la consultation citée. Vous trouverez ci-dessous les déterminations du Gouvernement vaudois à ce sujet.

1. Préambule

Le Conseil d'Etat approuve l'objectif de mise en réseau de certains systèmes d'information suisses avec les systèmes d'autres pays européens (coopération Prüm), la possibilité de consulter les données de la banque de données Eurodac et l'accord PCSC avec les États-Unis d'Amérique.

En effet, les comparaisons internationales sont devenues un outil indispensable de par la mobilité des criminels. Ces nouveaux accords permettront ainsi une plus grande rapidité et une systématique accrue de ces comparaisons, tout en améliorant leur efficacité. Par conséquent, une mise en œuvre dans les meilleurs délais est souhaitée.

En particulier, la possibilité qu'à l'avenir les données biométriques (empreintes digitales et profils ADN) puissent être automatiquement comparées aux données des systèmes d'information d'autres pays est considérée comme une simplification des procédures et de la communication.

Comme le décrivent les documents de consultation, les délais de réponse aux demandes de renseignements sont aujourd'hui parfois très longs et peuvent s'étendre sur plusieurs mois ou années. En règle générale, une réponse n'est donnée que si les résultats sont positifs. Il n'est pas non plus possible de savoir si une comparaison a été effectuée ou non par l'Etat requis. À cette fin, une demande séparée devrait être faite pour chaque pays, ce qui est très compliqué et prend beaucoup de temps. Les échanges automatisés peuvent résoudre ce problème, ce qui est très appréciable en termes d'efficacité de la répression.

2. Commentaires généraux

2.1 Autorités pouvant adresser des demandes (art. 357 et 359 CP al.1 let. a)

Cette partie du nouvel article 357 du code pénal régit les autorités qui peuvent adresser une demande aux États partenaires de Prüm. Selon le libellé, ces autorités, pour les profils ADN, sont celles qui en vertu de l'article 198 et 255 CPP, peuvent ordonner l'analyse et la comparaison de ces profils (cf. rapport explicatif, page 38 et 39).

Concrètement, cela signifie que dans le cas de traces d'ADN, la police est l'autorité compétente, et que dans le cas de profils d'ADN d'individus, le ministère public, et non la police, est l'autorité compétente.

Cela compliquerait la pratique actuelle, où les comparaisons de traces d'ADN et de profils de personne peuvent être demandés par la police, au moyen d'INTERPOL (IP Berne). Il doit donc être clairement indiqué, dans l'article de loi concerné, que la police peut également demander la comparaison de profils ADN de personnes dans les banques de données.

2.2 Evaluation des liens (hit) entre profils ADN par des experts

Il convient de souligner que tous les liens ADN doivent être évalués par des spécialistes, experts en ADN, afin de différencier les liens réels des liens fortuits. De plus, des évaluations probabilistes sont souvent demandées, afin de déterminer la force de ces liens. Dans certains cas, des analyses ADN supplémentaires sont également nécessaires afin de pouvoir valider ou rejeter un lien. Ainsi, le processus ne peut pas être complètement automatisé comme les différents textes le suggèrent. La vérification de chaque "hit" par des spécialistes en la matière, la détermination de leur valeur indiciaire et la réalisation d'analyses complémentaires nécessitera la mise à disposition de ressources supplémentaires au niveau des laboratoires ADN qui n'apparaissent pas dans les documents soumis.

Ainsi, l'automatisation des comparaisons ADN est toute relative, étant donné qu'elles sont toutes évaluées manuellement par des spécialistes, lesquels sont en nombre limité. Or les comparaisons internationales vont générer une charge supplémentaire de travail, qu'il est important de pouvoir anticiper.

En Suisse, sont utilisés des kits permettant l'analyse simultanée de 16 marqueurs génétiques (locus). Toutefois, l'ADN des traces biologiques analysées est souvent présent en faible quantité et/ou est de qualité moindre. Dans ce cas, il n'est pas possible d'obtenir des informations fiables pour l'ensemble des 16 locus analysés. Cela se traduit par le fait que la majorité des profils ADN de trace sont dits "partiels". La banque suisse de profils ADN permet l'exploitation de profils ADN de traces possédant de 6 à 16 locus pour les profils ADN des traces simples, c'est-à-dire provenant d'une seule personne, et de 8 à 16 locus pour les profils ADN de traces de mélange de maximum deux personnes. Des nombres minimums de locus ont été fixés afin de limiter, et non pas supprimer, le risque de correspondance fortuite.

Il arrive régulièrement que des liens générés automatiquement entre le profil ADN partiel et/ou de mélange d'une trace biologique et le profil ADN d'une personne connue puissent être exclus après examen par un expert. C'est notamment le cas lorsque les profils ADN partiels sont compatibles pour les locus qui ont été transmis à la banque de profils ADN mais que l'expert ADN observe des incompatibilités aux locus qui n'ont pas été transmis en consultant les électrophorogrammes (données brutes). Dans ce cas, le lien détecté automatiquement s'avère être un "no hit". Des liens fortuits sont également possibles lorsque des profils ADN de mélange sont considérés. L'examen des électrophorogrammes par un expert permet dans ce cas également de les détecter.

Aux niveaux suisse et européen, les recherches de lien sont réalisées en autorisant une différence entre les profils ADN. Ceci permet de corriger d'éventuelles erreurs dues à l'utilisation de différents kits (phénomène des "allèles nuls"), d'erreurs d'interprétation (en cas de drop-out ou de drop-in) ou d'erreurs de transcription. Lors de tels rapprochements, seul un examen approfondi par un expert, et généralement des analyses complémentaires, permettent de déterminer si la différence observée est réelle, et que les deux profils ADN concernés ne peuvent pas provenir de la même personne, ou, au contraire, s'il s'agit d'une erreur et qu'un lien existe entre les deux profils ADN.

Au niveau suisse, les potentielles correspondances mises en évidence dans la banque de profils ADN sont systématiquement évaluées par des experts des laboratoires ADN reconnus par le DFJP. Ceci permet dans la grande majorité des cas de distinguer les "hits" réels des liens fortuits. Cette procédure est décrite dans l'article 8 de l'Ordonnance du DFJP sur les laboratoires d'analyse d'ADN : "En cas de concordance dans le système d'information, le laboratoire vérifie les profils sur demande du Service de coordination et communique les résultats. Cette tâche est comprise dans le prix de l'établissement du profil.". Par ailleurs, le délai de cette vérification est fixé dans l'article 2, alinéa 3, lettre h. "confirmation de profils: un jour ouvrable, sauf pour les profils complexes ou difficiles à traiter".

Il est essentiel que soit maintenu ce principe de l'évaluation des liens (hit) entre profils ADN par des experts.

2.3 Identification des cadavres inconnus ou des personnes ne pouvant (ou ne voulant) pas donner d'informations sur leur identité

La comparaison automatisée des empreintes digitales et des profils ADN contribue non seulement à la résolution des affaires en cours, mais a également un impact positif sur l'identification des personnes recherchées, disparues ou décédées.

Au demeurant, l'identification des cadavres inconnus ou des personnes ne pouvant (ou ne voulant) pas donner d'informations sur leur identité se trouve en dehors du périmètre du projet. Il conviendrait donc de les y intégrer, vu le caractère indispensable de ces données pour l'identification de personnes ou de cadavres inconnus.

2.4 Accréditations

L'évaluation de la décision-cadre 905, au chapitre 3.3 du rapport explicatif, qui indique que « la Suisse remplit les exigences de la décision-cadre » est importante

pour la mise en œuvre dans les cantons. Il n'est pas requis que tous les laboratoires forensiques reconnus exerçant sur le territoire suisse soient accrédités conformément à la norme ISO/IEC 17025. Il suffit que fedpol (Division Identification biométrique, BiomID) le soit."

3. Commentaires particuliers sur le texte du rapport explicatif

Il est indiqué à la page 20 du rapport explicatif que dans les cas où la Suisse est "État requérant", que le lien est signalé par l'étranger et vérifié par la Suisse. Pour les cas où il s'agit d'un état membre qui est requérant, il n'y a pas de vérification. Généralement, les profils ADN de personne possèdent de l'information à tous les locus analysés car ils contiennent un ADN en qualité et quantité suffisantes. Par contre, comme expliqué auparavant, les profils ADN de traces biologiques peuvent être partiels. En ce sens il est préférable que ce soit l'Etat qui a généré le profil ADN de la trace biologique qui vérifie le lien. L'autre Etat ne disposera pas des informations nécessaires à cette vérification.

Aux pages 21 et 33 du même rapport, il n'est fait référence à aucune vérification en cas de lien entre profils ADN.

A la page 38 du rapport il est indiqué que le point de contact national, fedpol, vérifie les concordances obtenues dans le système d'information suisse. fedpol peut gérer le processus et sous-traiter la gestion de la banque de profils ADN au laboratoire de Zürich. Toutefois l'interprétation des profils ADN est hors du domaine de compétence de fedpol et doit être confiée aux laboratoires ADN reconnus par le DFJP qui ont analysé les échantillons et ont accès aux données brutes.

4. Commentaires particuliers par article

Texte, Article	Commentaires
<p>Code pénal, art. 357 b. Points de contact nationaux, art.1, "...À ce titre, fedpol s'acquitte notamment des tâches suivantes:" lettre b "vérifier les concordances obtenues dans le système d'information sur les profils d'ADN ou les empreintes digitales d'un État partie par suite d'une demande adressée par la Suisse;"</p>	<p>Fedpol ne possède pas les compétences pour interpréter et comparer des profils ADN, fedpol doit donc sous-traiter ces tâches aux laboratoires ADN reconnus par le DFJP, en particulier à celui qui a analysé la trace biologique concernée.</p> <p>Proposition : "vérifier les concordances obtenues dans le système d'information sur les empreintes digitales d'un État partie par suite d'une demande adressée par la Suisse <u>et demander au laboratoire qui a établi le profil ADN de la trace biologique de vérifier</u> les concordances obtenues dans le système d'information sur les profils d'ADN d'un État partie par suite d'une demande adressée par la Suisse;"</p>

<p>Loi sur les profils d'ADN, art. 13a, alinéa 1 "Sur la base de l'accord de participation à Prüm, les points de contact nationaux des États parties peuvent comparer, cas par cas, des profils d'ADN avec les données indexées du système d'information visé à l'art. 10 en vue de poursuivre des infractions pénales."</p>	<p>Le principe décrit peut aussi être utilisé pour contribuer à identifier des cadavres inconnus ou des personnes ne pouvant (ou ne voulant) pas donner d'informations sur leur identité.</p> <p>Proposition : "Sur la base de l'accord de participation à Prüm, les points de contact nationaux des États parties peuvent comparer, cas par cas, des profils d'ADN avec les données indexées du système d'information visé à l'art. 10 en vue de poursuivre des infractions pénales <u>et d'identifier une personne décédée ou ne pouvant ou ne voulant donner d'informations sur son identité.</u>"</p>
<p>Loi sur les profils d'ADN, art. 13a, alinéa 2</p> <p>"... en vue de poursuivre des infractions pénales..."</p>	<p>Cf. supra.</p> <p>Proposition : "... en vue de poursuivre des infractions pénales <u>et d'identifier une personne décédée ou ne pouvant ou ne voulant donner d'informations sur son identité ...</u>"</p>
<p>Loi sur les profils d'ADN, art. 13a, alinéa 3</p> <p>"... en vue de poursuivre des infractions pénales..."</p>	<p>Cf. supra.</p> <p>Proposition : "... en vue de poursuivre des infractions pénales <u>et d'identifier une personne décédée ou ne pouvant ou ne voulant donner d'informations sur son identité ...</u>"</p>
<p>Loi sur les profils d'ADN, art. 13a, alinéa 4</p> <p>"... en vue de poursuivre des infractions pénales..."</p>	<p>Cf. supra.</p> <p>Proposition : "... en vue de poursuivre des infractions pénales <u>et d'identifier une personne décédée ou ne pouvant ou ne voulant donner d'informations sur son identité ...</u>"</p>

<p>Loi sur les profils d'ADN, art. 13b, alinéa 1</p> <p>"... en vue de prévenir et de poursuivre les infractions pénales graves visées à l'art. 1, par. 6, de l'accord."</p>	<p>Cf. supra.</p> <p>Proposition : "...en vue de prévenir et de poursuivre les infractions pénales graves visées à l'art. 1, par. 6, de l'accord et <u>d'identifier une personne décédée ou ne pouvant ou ne voulant donner d'informations sur son identité.</u>"</p>
<p>Loi sur les profils d'ADN, art. 13b, alinéa 1</p> <p>"... en vue de prévenir et de poursuivre les infractions pénales graves ..."</p>	<p>Cf. supra.</p> <p>Proposition : "...en vue de prévenir et de poursuivre les infractions pénales graves et <u>d'identifier une personne décédée ou ne pouvant ou ne voulant donner d'informations sur son identité ...</u>"</p>
<p>Accord-PCSC</p> <p>Article 6, alinéa 1 "... à des fins de prévention et d'enquête en matière d'infractions pénales graves."</p>	<p>Cf. supra.</p> <p>Proposition : "... à des fins de prévention et d'enquête en matière d'infractions pénales graves et <u>pour identifier une personne décédée ou ne pouvant ou ne voulant donner d'informations sur son identité.</u>"</p>
<p>Accord-PCSC article 6, alinéa 2</p> <p>"Si une consultation automatisée révèle des concordances entre un profil d'ADN transmis et un profil d'ADN enregistré dans le fichier de l'autre Partie, le point de contact national de la Partie requérante reçoit de manière automatisée les données indexées pour lesquelles une concordance a été mise en évidence."</p>	<p>Le système ne prévoit pas de vérification pour distinguer les correspondances de profils ADN réelles et les correspondances fortuites. En cas de correspondance partielle, une validation doit être faite par un laboratoire ADN reconnu par le DFJP qui a accès aux données brutes de la trace dont le profil ADN a été comparé.</p> <p>Proposition : "... pour lesquelles une concordance a été mise en évidence. <u>Cette concordance doit être validée par un laboratoire reconnu par une des deux Parties. ...</u>"</p>
<p>Ordonnance sur les profils d'ADN, article 9a, alinéa 5, lettre c. Le service de coordination perçoit "pour le traitement d'un profil provenant de l'étranger: 20 francs."</p>	<p>Cet article devrait être revu dans le contexte de Prüm, sinon cela constituerait une charge excessive pour les Etats partenaires.</p>

5. Conséquences pour le Canton de Vaud

5.1. Ressources

5.1.1. Ressources humaines

Fedpol donne une estimation des ressources supplémentaires dont elle aura besoin et indique que les cantons doivent également prévoir une charge de travail supplémentaire. Bien qu'il soit difficile de chiffrer ces besoins, il convient de relever que même si fedpol procède à une première vérification des correspondances, la plus grande partie de ce travail reviendra finalement aux cantons qui, avec l'appui des laboratoires d'analyses ADN en ce qui concerne ce type de traces, devront vérifier la pertinence des correspondances, leur utilité pour l'enquête, en assurer le suivi, etc.

Cette charge supplémentaire sera d'autant plus grande au début de la mise en œuvre, lors des échanges par paquets de traces. Ensuite, l'efficacité de ces nouvelles mesures engendrera également davantage de travail, mais cela devrait se traduire par un accroissement du taux d'élucidation.

Comme indiqué auparavant, il est crucial de soumettre les liens potentiels à des experts pour limiter les correspondances fortuites et les fausses exclusions, pour se déterminer quant à la valeur indicielle de certains liens et pour réaliser des analyses ADN complémentaires. Ces tâches nécessiteront beaucoup de ressources lors de la première connexion de la banque suisse de profils ADN avec des banques de données étrangères. En effet, ce premier contact peut générer des milliers de correspondances qui devront être traitées alors que les personnes en place sont déjà occupées à l'exploitation des données ADN suisses. Une telle surcharge de travail ne pourra pas être absorbée avec les ressources actuellement à disposition.

Le laboratoire belge de l'INCC a confirmé que chaque lien ADN lié à Prüm est examiné par des experts ADN. A titre d'exemple, ce laboratoire a indiqué avoir reçu environ 4'000 liens lors de la première connexion des banques de profils ADN belge et française. Pour comparaison, au niveau suisse, 5'002 liens entre profils ADN de traces et de personnes ont été traités par les sept laboratoires ADN officiels en 2019. L'INCC a eu la possibilité d'engager deux personnes supplémentaires. Ils estiment que dans une utilisation quotidienne, c'est-à-dire hors de la première connexion, le nombre de liens qu'ils traitent a doublé depuis l'introduction des échanges européens.

Il est primordial que ces besoins en ressources supplémentaires soient intégrés dans le projet. Ils peuvent être évalués sur demande. Des ressources supplémentaires sont également à prévoir pour gérer les échanges entre les laboratoires ADN et la banque nationale de profils ADN.

5.1.2. Coûts d'exploitation et d'entretien des systèmes

Les coûts d'exploitation et d'entretien des systèmes sont supportés par les cantons (rapport explicatif, page 43). Ces coûts annuels sont estimés à trois millions de francs par année (page 47).

La répartition se ferait entre les cantons, vraisemblablement, selon la clé de répartition habituelle. Actuellement, le Canton de Vaud verse une somme proportionnelle de 90'000 frs par an pour le système national AFIS.

Notre canton devra donc augmenter son budget dès 2024, ce qui n'est pas anodin et mérite d'être pris dans la vision globale des coûts que Confédération et cantons déboursent pour la sécurité du pays.

6. Attentes du Canton de Vaud

Comme indiqué dans le rapport explicatif, la criminalité est à l'image de la société : connectée, mobile, globale.

Par exemple, en Autriche, grâce à l'application de l'accord de Prüm, les autorités policières identifient environ 100 personnes liées à des procédures judiciaires chaque mois.

Comme la Confédération l'a fait pour la cybercriminalité, il est opportun que fedpol, au moins dans la phase initiale avec les échanges de masse, mette en place une cellule ou "task force" d'analyse criminelle afin d'avoir une vue d'ensemble des nombreuses correspondances ADN qui vont inmanquablement mettre en évidence un certain nombre de séries intercantionales.

Cette vue d'ensemble sera utile pour la coordination et les prises de décision pour les fixations de for principal.

7. Conclusion

D'un point de vue général, les trois accords ou protocoles peuvent être approuvés, sous réserve des remarques et propositions formulées ci-dessus.

Nous vous prions de croire, Madame, Monsieur, à l'assurance de nos sentiments les meilleurs.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LA PRESIDENTE

LE CHANCELIER



Nuria Gorrite



Vincent Grandjean

Copies

- OAE
- Polcant