

06.058

Message

**concernant l'accord entre le Conseil fédéral suisse,
le Gouvernement fédéral autrichien et le Gouvernement
de la Principauté de Liechtenstein relatif à l'échange de données
dans le domaine de l'asile**

du 9 juin 2006

Messieurs les Présidents,
Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons, en vous proposant de l'adopter, un projet d'arrêté fédéral portant approbation de l'accord du 29 septembre 2005 entre le Conseil fédéral suisse, le Gouvernement fédéral autrichien et le Gouvernement de la Principauté de Liechtenstein relatif à l'échange de données dans le domaine de l'asile.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

9 juin 2006

Au nom du Conseil fédéral suisse:

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

Condensé

Afin d'être en mesure de déterminer l'identité et la provenance des requérants d'asile, l'Office fédéral des migrations (ODM) a pris, au cours des dernières années, diverses mesures. De plus, elle a intensifié la coopération avec les autorités compétentes en matière d'asile et avec d'autres services spécialisés des pays d'accueil européens et non européens. Outre les échanges généraux portant sur les développements dans le domaine des migrations et de l'asile, cette collaboration doit en particulier permettre l'échange de données personnelles concernant les requérants d'asile. Cette pratique se révèle appropriée en vue de lutter contre les abus facilités par les différents systèmes d'asile (dépôt de demandes multiples, dissimulation de l'identité ou de la provenance).

Au niveau européen, l'échange de données en matière d'asile est institutionnalisé. L'accord sur la procédure instituée par Dublin, le règlement dit «Dublin II» et la réalisation de la banque de données EURODAC sur les empreintes digitales ont considérablement simplifié la coopération entre les Etats signataires de l'accord de Dublin. De son côté, la Suisse n'a pas encore accès à ce système. Par conséquent, elle est tributaire d'arrangements bilatéraux avec d'autres pays d'asile, lorsqu'elle souhaite obtenir, dans des cas particuliers, des données personnelles relatives à des procédures d'asile antérieures ou à l'identité des requérants. En vertu de l'art. 98 de la loi du 26 juin 1998 sur l'asile (LAsi; RS 142.31) et de l'art. 22c de la loi fédérale du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE, RS 142.20), l'ODM est habilité à transmettre des données personnelles aux autorités étrangères compétentes. La mesure dans laquelle les autorités étrangères informent la Suisse dépend de la volonté politique à coopérer et des législations nationales. En 2003, l'Autriche a informé la Suisse que la transmission de données personnelles relevant du domaine de l'asile à des Etats non associés à l'accord de Dublin devait être réglée par le biais d'un accord international. Cette coopération avec l'Autriche revêtant une grande importance compte tenu des mouvements migratoires, la Suisse a donné suite à la proposition autrichienne d'ouvrir des négociations en vue d'aboutir à un accord relatif à l'échange de données.

Dès lors, le présent accord ne constitue pas une nouvelle forme de coopération en matière d'échange de données. Il fixe plutôt les conditions et les limites de l'échange de données avec l'Autriche et la Principauté de Liechtenstein dans le domaine de l'asile ainsi que les dispositions concernant la sécurité, la conservation et l'effacement de ces données. Ainsi, la coopération avec l'Autriche sera inscrite et garantie dans la législation jusqu'à ce que la Suisse applique le règlement «Dublin II» et obtienne l'accès à EURODAC, ce qui rendra dans une large mesure caduque la nécessité de passer des arrangements bilatéraux spéciaux. La Principauté de Liechtenstein est également une partie contractante car la Suisse entretient des relations très étroites avec elle en raison de l'union douanière qui les lie dans le domaine de la police des étrangers.

L'accord est valable sous réserve de l'approbation par les Chambres fédérales. En effet, il n'existe pas de base légale habilitant expressément le Conseil fédéral à conclure de tels accords. De surcroît, vu la teneur et l'effet contraignant de l'accord, celui-ci ne saurait être considéré comme traité de portée mineure au sens de l'art. 7a, al. 2, de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA; RS 172.010).

Message

1 Grandes lignes du projet

1.1 Situation initiale

A l'instar d'autres pays de destination de requérants d'asile, les autorités suisses constatent que ces personnes dissimulent fréquemment leur identité, leur nationalité, les itinéraires empruntés ainsi que les séjours antérieurs dans des Etats tiers. Bien que l'art. 8, al. 1, LAsi (RS 142.31) exige du requérant qu'il décline son identité et remette ses documents de voyage et pièces d'identité au centre d'enregistrement, il est notoire que depuis des années, seule une minorité des requérants d'asile satisfait à l'obligation de collaborer. En 2005, à peine 26 % des requérants d'asile enregistrés dans les centres d'enregistrement ont coopéré.

Cette violation de l'obligation de collaborer a une incidence négative, tant sur l'application de la procédure d'asile que sur l'exécution du renvoi. En cas de doute, il faut procéder à un long et fastidieux établissement de l'identité en cours de procédure, par exemple au moyen d'expertises linguistiques ou d'échanges d'empreintes digitales avec d'autres Etats, d'Europe avant tout, pour autant que l'on dispose d'éléments indiquant un séjour antérieur dans un autre pays. Par ailleurs, l'identité étant dissimulée, il n'est pas possible d'établir, sans examens complémentaires, si une procédure d'asile a déjà été engagée dans un autre pays, ce qui engendre des démarches superflues en première et seconde instance.

La dissimulation de l'identité et de la nationalité constitue le principal obstacle à une exécution efficace du renvoi du requérant d'asile. En général, les pays de provenance ne délivrent des documents supplétifs que si l'identité et la nationalité sont prouvées.

A l'échelle européenne, ce problème a donné lieu, ces dernières années, à une série de mesures concrètes. En effet, les autorités ont reconnu la nécessité d'intensifier et d'institutionnaliser l'échange d'informations et de données personnelles. Grâce à l'accord de Dublin (Dublin I), au règlement «Dublin II» du Conseil européen (n° 343/2003) et à la réalisation de la banque de données EURODAC sur les empreintes digitales conformément au règlement EURODAC du Conseil européen (n° 2725/2000), les demandes multiples faites sous diverses identités peuvent être décelées rapidement et de manière systématique. De surcroît, une coopération plus étroite en matière d'échange de données améliore également la coopération dans le domaine de l'exécution du renvoi.

En vertu de l'art. 98 LAsi, l'ODM est autorisé à communiquer, en vue de l'exécution de la loi, des données personnelles aux autorités étrangères compétentes en matière de migration. Selon l'art. 4, al. 2, de l'ordonnance 3 sur l'asile relative au traitement de données personnelles (ordonnance 3 sur l'asile; OA 3; RS 142.314), cette disposition s'applique également aux empreintes digitales et aux photographies. Se fondant sur cette base légale, l'ODM entretient depuis des années une coopération étroite avec les autorités compétentes pour l'échange de données de plus de quinze Etats européens. Ainsi, quelque 8000 à 10 000 fiches d'empreintes digitales de requérants d'asile ayant déposé une demande en Suisse sont adressées chaque année à d'autres Etats d'Europe pour comparaison. De son côté, la Suisse reçoit

annuellement environ une centaine de requêtes portant sur l'identité de personnes relevant du domaine de l'asile et des étrangers, ou sur la procédure les concernant. Pour expliquer cette forte disproportion, il convient d'observer que les Etats européens coopèrent systématiquement dans le cadre de «Dublin II» et de la procédure EURODAC, alors que la Suisse reste tributaire des coopérations bilatérales du fait de sa non-participation. Fondée directement sur la loi, cette coopération se déroule, en règle générale, de manière informelle et sans accord international particulier. Elle a pour objet la communication de données personnelles de requérants d'asile aux fins d'établir leur identité et leur nationalité et d'obtenir des informations sur des procédures d'asile antérieures. Il s'agit notamment d'indications concernant les motifs d'asile antérieurs et l'issue d'une procédure d'asile, ainsi que de la transmission de copies de documents et de photographies. Grâce à ces données, les procédures d'asile peuvent être menées à terme plus rapidement et de manière pertinente, ou l'exécution du renvoi peut être accélérée. Dans des cas isolés, l'établissement d'un séjour antérieur dans un autre Etat européen permet d'obtenir la réadmission du requérant par le pays concerné, pour autant qu'il existe un accord de réadmission bilatéral et que les conditions en la matière soient remplies.

Depuis plusieurs années, la Suisse coopère dans ce domaine avec la République d'Autriche, comme avec d'autres. Cette coopération revêt une grande importance pour la Suisse, tant au plan quantitatif que qualitatif. Seule la coopération avec l'Allemagne la surpasse encore. Vu sa situation géographique, l'Autriche est non seulement un pays d'asile privilégié en Europe, mais constitue aussi un pays de transit pour un très grand nombre de requérants d'asile à la recherche d'un pays d'accueil en Europe de l'Ouest, notamment en Suisse. En 2004, l'ODM a adressé à l'Autriche 1835 demandes de comparaison d'empreintes digitales et a reçu une réponse favorable pour 14 % d'entre elles. En 2005, le nombre de demandes s'élevait à 1205. En revanche, il est rare que l'Autriche adresse une demande de cette nature à la Suisse. Lorsque la comparaison des empreintes digitales a permis de constater qu'une personne a séjourné auparavant en Autriche, il importe de pouvoir se procurer des informations supplémentaires concernant l'identité et la procédure d'asile antérieure. Côté autrichien, la compétence en matière de comparaison d'empreintes digitales ressortit à l'Office fédéral de police criminelle, et la transmission de données personnelles à l'Office fédéral de l'asile. Ces deux services sont subordonnés au Ministère fédéral de l'Intérieur.

Depuis 2003, l'Office fédéral autrichien de l'asile a régulièrement refusé de répondre aux demandes suisses concernant des cas individuels en invoquant la situation de droit. Le Ministère fédéral de l'Intérieur a motivé le refus de renseigner en renvoyant à la législation autrichienne restrictive sur la protection des données. La transmission de données personnelles à l'étranger est régie par l'art. 36, al. 3, de la loi autrichienne sur l'asile. Aux termes de cet article, les données personnelles des requérants d'asile ne peuvent être transmises qu'aux autorités étrangères chargées de l'application de la Convention relative au statut des réfugiés conclue à Genève le 28 juillet 1951 (RS 0.142.30), telle qu'amendée par le Protocole relatif au statut des réfugiés conclu à New York le 31 janvier 1967 (RS 0.142.301), pour autant que l'établissement de l'identité ainsi que l'octroi de l'asile dépendent de la transmission de ces données aux autorités en question. Il est illicite de transmettre des données à toute autre autorité étrangère ou pour d'autres motifs que ceux nommés. A titre d'exemple, il serait illicite de communiquer simplement que la personne concernée a déjà demandé l'asile en Autriche. Cependant, l'art. 36, al. 6, de la loi autrichienne

sur l'asile prévoit la possibilité de créer une norme de délégation plus large en matière de transmission de données personnelles dans une convention internationale, mais dans les limites fixées à l'art. 36, al. 1, et en conformité avec les objectifs qui y sont visés. Cela signifie notamment que la transmission de données personnelles au titre d'un tel accord peut uniquement être effectuée en vue de l'application de la loi nationale sur l'asile et de la Convention relative au statut des réfugiés. En particulier, la transmission de données qui auraient permis l'exécution du renvoi après la clôture définitive de la procédure d'asile en Suisse a été déclinée en vertu de l'art. 36, al. 1, de la loi autrichienne sur l'asile. Les démarches de l'ODM invitant les autorités autrichiennes à réexaminer et à interpréter avec davantage de souplesse la loi sur l'asile ont été rejetées par celles-ci au motif que la situation juridique était très claire. Afin d'établir la clarté et la sécurité juridiques en la matière, le Ministère fédéral de l'Intérieur a en revanche proposé la conclusion d'un accord relatif à l'échange de données personnelles dans le domaine des migrations.

1.2 Déroulement des négociations

Lors de la rencontre entre le conseiller fédéral Christoph Blocher et le ministre autrichien de l'Intérieur, Monsieur Ernst Strasser, qui s'est tenue le 17 mai 2004 à Vienne, il a été convenu d'ouvrir des négociations en vue de renforcer l'échange de données dans le domaine de l'asile et des migrations ainsi que dans celui des banques de données et de la coopération policières. Des projets d'accords ont été présentés par l'Autriche.

Le 27 juillet 2004, des experts des deux pays se sont réunis à Vienne afin de définir plus précisément l'objet et les buts de la coopération envisagée. Il a tout d'abord été décidé d'associer la Principauté de Liechtenstein au futur accord relatif à l'échange de données dans le domaine de l'asile et des migrations. Par ailleurs, la rencontre a été l'occasion de discuter une première fois le projet autrichien d'accord relatif à l'échange de données dans le domaine du contrôle des migrations et de l'asile.

Une réunion d'experts suisses, liechtensteinois et autrichiens concernant l'accord relatif à l'échange de données dans le domaine de l'asile s'est tenue le 15 décembre 2004. A cette occasion, il a été convenu que l'accord prévu serait limité à l'échange de données personnelles en matière d'asile, vu que l'échange dans le domaine du contrôle des migrations était déjà réglé par l'accord trilatéral du 27 avril 1999 entre la Confédération suisse, la République d'Autriche et la Principauté de Liechtenstein concernant la coopération transfrontalière des autorités compétentes en matière de sécurité et de douane (RS 0.360.163.1).

Une dernière série d'entretiens s'est déroulée les 5 et 6 juin 2005 à Vienne, qui a permis de régler les derniers détails du texte de l'accord.

L'accord a été signé le 29 septembre 2005, à Bregenz (Autriche), lors d'une rencontre entre le conseiller fédéral Christoph Blocher, la ministre autrichienne de l'Intérieur Liese Prokop, et le ministre liechtensteinois de l'Intérieur Martin Meyer.

1.3

Protection des données en relation avec le droit européen

La coopération internationale en matière d'asile sous forme d'échange de données personnelles renvoie à l'essence même de la protection des données. Cet échange est régi par l'art. 98 LAsi. La communication de données à l'étranger est limitée par l'art. 6, al. 1, de la loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (LPD; RS 235.1), selon lequel aucune donnée personnelle ne peut être communiquée si la personnalité des personnes concernées devait s'en trouver gravement menacée du fait de l'absence d'une protection des données équivalente à celle qui est garantie en Suisse. Or cette condition n'est pas remplie en cas de collaboration avec l'Autriche et la Principauté de Liechtenstein. Selon l'objet de la réglementation, certaines dispositions essentielles de l'accord sont des dispositions sur la protection des données. En raison de la réglementation stricte en matière de protection des données appliquée en Autriche, les parties contractantes tenaient à ce que le présent accord offre une sécurité juridique concernant l'échange de données et surtout qu'il contienne, outre l'affectation obligatoire de l'échange, des prescriptions relatives à la sécurité des données, la confidentialité et l'effacement des données (art. 4 à 6). En ce sens, l'accord correspond aux normes européennes en matière de protection des données, à savoir la directive de l'UE sur la protection des données (Directive 2002/58/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 juillet 2002 concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques (directive vie privée et communications électroniques [JOCE n° L 201, du 31. 7. 2002]).

1.4

Appréciation

L'accord entre le Conseil fédéral suisse, le Gouvernement autrichien et le Gouvernement de la Principauté de Liechtenstein relatif à l'échange de données dans le domaine de l'asile permet de garantir et de poursuivre la coopération avec ces Etats en la matière. Il s'agit du premier accord formel dans le champ d'application de l'art. 98 LAsi. Sa conclusion s'est avérée nécessaire compte tenu de la situation juridique en Autriche. La coopération menée jusque-là entre la Suisse et l'Autriche montre clairement que c'est avant tout la Suisse qui fera usage de la possibilité de demander des données, vu qu'elle ne participe pas encore à EURODAC et à Dublin II et qu'elle est dès lors tributaire de solutions bilatérales. Les solutions adoptées dans l'accord reflètent les dispositions du droit d'asile et des étrangers autrichiennes, qui sont plus restrictives que celles que l'on connaît en Suisse. Vu la loi autrichienne sur l'asile, il n'a notamment pas été possible d'introduire dans l'accord l'échange de données concernant les requérants d'asile dont la procédure est close et a force de droit, comme le souhaitait la Suisse. En revanche, la convention permet de poursuivre l'échange de données au début et durant la procédure d'asile.

Par ailleurs, on peut envisager d'étendre au-delà de l'espace Dublin l'échange de données prévu à l'art. 98 LAsi, si cela devait s'avérer utile compte tenu de l'évolution future des migrations internationales et si un accord international devait être nécessaire à ce sujet.

Titre et préambule

Le titre de l'accord précise expressément que l'échange des données se limite au domaine de l'asile. La référence faite dans le préambule à la Convention relative au statut des réfugiés a une valeur déclaratoire. Il est ainsi clairement indiqué, à la demande de l'Autriche, que l'échange de données peut avoir lieu exclusivement en rapport avec l'examen de la qualité de réfugié. La formulation «en application de la Convention de Genève», proposée initialement, a finalement été abandonnée car l'échange des données n'est pas l'objet de ladite convention et ne peut donc s'effectuer en application de cette Convention.

Art. 1 et 2 Définitions et but de l'accord

Les définitions de l'art. 1 déterminent le champ d'application de l'accord tant au niveau du contenu qu'à celui du droit de la procédure. En vertu de l'al. 2, une demande d'information se référant à l'accord ne sera plus prise en compte si la procédure d'asile en cause est déjà close et passée en force. Cette disposition fait suite à la référence, mentionnée dans le préambule, à la Convention relative au statut des réfugiés, qui stipule que l'échange de données doit avoir lieu en vue de l'examen de la qualité de réfugié. Dès qu'une procédure d'asile est close et passée en force, elle ne relève plus de la Convention relative au statut des réfugiés. Cette distinction est importante pour les demandes de données aux fins de l'exécution des renvois. Le présent accord ne prévoit pas pareille demande, car l'asile au sens de la Convention relative au statut des réfugiés ne comprend pas l'exécution des renvois. Le présent accord peut toutefois être appliqué lorsqu'une procédure d'asile close et passée en force est rouverte par les autorités, par exemple lors d'une procédure de révocation de l'asile. L'art. 2 définit le but de l'Accord.

Art. 3 Transmission des données

L'art. 3, al. 1, spécifie les données pouvant être transmises en vertu du présent accord. Le catalogue des données correspond, du point de vue du contenu, à celui de l'art. 98, al. 2, LAsi. L'art. 3, al. 2 détermine l'utilisation des données transmises, empêchant ainsi les abus. Les al. 3 à 6 définissent les délais et la forme de la transmission. Selon l'al. 7, une demande de transmission de données ne justifie pas de rechercher des informations ne figurant pas à l'art. 1. Il est ainsi clairement établi que le présent accord ne constitue pas une base juridique sui generis pour la recherche de données.

Art. 4 Affectation

L'utilisation des données transmises à d'autres fins que celles convenues contractuellement n'est pas exclue, mais elle est soumise à l'approbation de l'autre partie contractante. Une telle autorisation étant elle-même régie par le droit interne de l'Etat concerné, une utilisation plus étendue de données autrichiennes, par exemple à des fins d'exécution, est exclue pour l'instant en raison des dispositions de la loi autrichienne sur l'asile.

Art. 5 Confidentialité et sécurité des données

L'art. 5 astreint les parties contractantes à utiliser avec précaution les données transmises. Ces dernières doivent être traitées dans le respect de la protection des données selon le droit interne de l'Etat destinataire et protégées contre tout accès non autorisé. De plus, les moyens de transmission doivent satisfaire aux exigences posées par la législation en matière de protection des données.

Art. 6 Autres dispositions en matière de protection des données

L'art. 6 prévoit une série de dispositions relatives aux modalités de traitement et de communication des données par les parties contractantes. Ces clauses correspondent aux dispositions usuelles en matière de protection des données ou sont formulées sur le modèle du règlement EUODAC. A cet égard, quelques doutes ont surgi lors des négociations finales quant à la procédure à suivre en pratique à l'échéance du délai pour l'effacement des données transmises. En cas, notamment, de renseignements sur des identités multiples ou sur d'anciennes procédures d'asile, ces données peuvent être insérées dans les motifs de rejet d'une demande d'asile et, partant, dans la décision d'asile. Il est certes possible d'effacer ou de détruire physiquement, à l'échéance d'un délai de dix ans, la communication écrite de la partie contractante requise, mais le contenu de ces informations subsiste de par leur utilisation lors de la procédure d'asile et peut même, selon les cas, faire partie intégrante de la décision. Sur ce point, il existe une différence entre l'enregistrement et l'effacement d'empreintes digitales, d'une part, et les informations relatives au cas, d'autre part. Les parties estiment à l'unanimité que l'obligation d'effacement visée à l'al. 3 devait être interprétée conformément aux prescriptions internes applicables à la gestion des dossiers, ces prescriptions devant pour leur part être conformes à la législation sur la protection des données en vigueur dans le pays concerné.

Art. 7 Organes compétents

L'accord est appliqué exclusivement par les organes mentionnés.

Art. 8 Relation avec d'autres accords

Cette clause revêt une importance avant tout pour deux accords au contenu similaire. D'une part, le présent accord ne porte nul préjudice à l'accord du 27 avril 1999 entre la Suisse, l'Autriche et le Liechtenstein concernant la coopération transfrontalière des autorités compétentes en matière de sécurité et de douane. Aux termes de cet accord, l'échange de données relatives à des personnes est autorisé en vue d'assurer la prévention de menaces pour la sécurité et l'ordre publics, ainsi que la prévention et la lutte contre les infractions, de même que pour des motifs relevant de la législation sur les étrangers.

En outre, l'art. 8 se réfère en particulier au règlement «Dublin II». Cette clause vise à faire apparaître clairement l'indépendance du présent accord par rapport au système Dublin II. Au moment de la conclusion des négociations, une participation de la Suisse et du Liechtenstein à Dublin II n'était pas encore assurée.

La disposition de l'art. 9, al. 2, selon laquelle l'accord peut entrer en vigueur lorsqu'au moins deux des trois parties contractantes l'ont ratifié, répond à un souhait de l'Autriche. Au cours des négociations, il a été constaté que la procédure de ratification pouvait se dérouler bien plus rapidement en Autriche et au Liechtenstein qu'en Suisse. En conséquence, l'accord a pu être ratifié avant fin janvier 2006 dans ces deux pays. Conformément à l'art. 9, al. 2, ces deux parties contractantes peuvent appliquer l'accord de manière bilatérale sans attendre la ratification par la Suisse.

3 Conséquences financières

Ni l'accord ni son application n'entraînent des frais supplémentaires. Au contraire: la collaboration avec l'Autriche et la Principauté de Liechtenstein en matière d'asile étant ainsi garantie, les renseignements tirés de l'échange des données devraient permettre de régler plus rapidement les procédures d'asile et de recours. Par ailleurs, cette forme de collaboration devrait décourager les personnes dont la demande d'asile a été refusée par l'un des Etats signataires, de déposer une autre requête en Suisse, et ce bien que la Suisse ne participe pas encore activement à la procédure de Dublin.

4 Programme de la législation

L'accord entre le Conseil fédéral suisse, le Gouvernement fédéral autrichien et le Gouvernement de la Principauté de Liechtenstein relatif à l'échange de données dans le domaine de l'asile répond aux objectifs fixés dans le programme de la législation 2004 à 2007 du Conseil fédéral (cf. rapport du 25 février 2004 sur le programme de la législation 2003 à 2007; Objectif 9).

5 Relation avec le droit européen

Le présent accord règle la coopération dans le domaine de l'asile sous forme d'un échange de données personnelles. Cet échange constitue également la substance du règlement Dublin II et du règlement EURODAC. Il répond à la volonté de coopérer plus étroitement dans le domaine de l'asile, volonté qui est à l'origine de la conclusion du présent accord et de la procédure de Dublin II. Lors des négociations, qui se sont déroulées avant la votation fédérale relative à l'extension de la libre circulation des personnes, il n'était pas sûr que la Suisse adhère, comme prévu, au règlement Dublin II. Bien que l'extension de la libre circulation des personnes ait été adoptée le 25 septembre 2005, la date de la mise en application de Dublin II n'est pas encore fixée. L'accord a donc sa raison d'être jusqu'à ce que la Suisse et la Principauté de Liechtenstein mettent en œuvre Dublin II. Même après l'entrée en vigueur de Dublin, le présent accord conservera son propre champ d'application. En effet, le règlement Dublin II porte en premier lieu sur un échange de données en vue de déterminer l'Etat compétent. Il ne traite que subsidiairement l'échange de données personnelles en vue de l'exécution d'une procédure d'asile. Le présent accord est

compatible avec les prescriptions ponctuelles du règlement Dublin II vu que l'art. 8 du présent accord émet expressément une réserve quant aux droits et obligations découlant d'autres accords.

6 Constitutionnalité

6.1 Compétence générale

La compétence générale de la Confédération dans le domaine des affaires étrangères est visée aux art. 54, 166 et 184 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse (Cst.; RS 101). En matière de traités internationaux, la Confédération peut conclure un traité en n'importe quelle matière, qu'elle relève de la compétence législative fédérale ou cantonale (cf. FF 1994 II 604 à 608). Aux termes de l'art. 121, al. 1, Cst., la législation sur l'octroi de l'asile, qui est à la base de l'accord, relève de la compétence de la Confédération.

6.2 Approbation par l'Assemblée fédérale

La compétence de l'Assemblée fédérale de donner son approbation au présent accord découle de l'art. 166, al. 2, Cst. La loi sur l'asile ne contient aucune norme expresse justifiant la compétence du Conseil fédéral de conclure cet accord. Selon la doctrine dominante, une telle compétence ne saurait être fondée sur l'art. 7a, al. 2, LOGA en relation avec l'art. 98 LAsi, vu le contenu normatif et la force obligatoire de l'accord, celui-ci n'est pas considéré comme traité international de portée mineure.

6.3 Référendum

Selon l'art. 141, al. 1, let. d, Cst., les traités internationaux sont sujets au référendum facultatif s'ils sont d'une durée indéterminée et ne sont pas dénonçables, s'ils prévoient l'adhésion à une organisation internationale ou s'ils contiennent des dispositions importantes fixant des règles de droit ou dont la mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales. En application de l'art. 22, al. 4, de la loi sur le Parlement du 13 décembre 2002 (RS 171.10), est réputée fixer des règles de droit toute disposition générale et abstraite d'application directe qui crée des obligations, confère des droits ou attribue des compétences. Une disposition qui fixe une règle de droit est considérée comme importante lorsque son objet est, en vertu de l'art. 164, al. 1, Cst., édicté sous la forme d'une loi. Tel est le cas du présent accord puisqu'il *contraint* la Suisse à échanger les données prévues et que cette nouvelle obligation implique, la promulgation, à l'échelon national, d'une loi formelle (art. 164, al. 1, Cst.). L'arrêté portant approbation du présent accord est donc sujet au référendum s'appliquant aux traités internationaux.

