

14.064

**Message
portant approbation de l'Accord entre la Suisse
et le Kosovo sur la coopération policière en matière
de lutte contre la criminalité**

du 3 septembre 2014

Messieurs les Présidents,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons, en vous proposant de l'adopter, le projet d'arrêté fédéral portant approbation de l'Accord du 6 novembre 2013 entre la Confédération suisse et la République du Kosovo sur la coopération policière en matière de lutte contre la criminalité.

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

3 septembre 2014

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Didier Burkhalter
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Condensé

L'accord avec le Kosovo sur la coopération policière en matière de lutte contre la criminalité complète le réseau de traités bilatéraux que la Suisse a tissé dans le domaine de la lutte contre la criminalité au moyen d'accords analogues avec d'autres Etats d'Europe de l'Est et du Sud-Est. Ce réseau ainsi qu'une coopération efficace et formalisée contribuent à la sécurité intérieure de la Suisse. Cet accord peut être mis en œuvre avec les moyens existants.

Contexte

Les phénomènes criminels tels que le trafic de stupéfiants, la traite des êtres humains, le trafic de migrants, le blanchiment d'argent, le financement du terrorisme ou les organisations criminelles ont, de par leur nature même, un caractère transfrontalier. Dès lors, la lutte contre ces activités ne peut s'arrêter aux frontières. La Suisse a donc étendu ces dernières années sa coopération policière internationale à différents niveaux.

A l'échelle mondiale, la coopération avec Interpol a été renforcée. A l'échelle européenne, la participation à la coopération Schengen a permis d'améliorer la coopération policière avec l'Union européenne (UE). Cette coopération a aussi été élargie grâce à Europol. Sur le plan bilatéral, au cours des dernières années, la Suisse a négocié des accords de coopération avec plusieurs Etats jouant un rôle majeur dans l'évolution de la criminalité en Suisse. Le présent accord avec le Kosovo complète donc le réseau d'accords que la Suisse a mis en place au cours des dernières années en Europe du Sud-Est.

Contenu de l'Accord

Le présent accord (ci-après l'Accord) règle la coopération transfrontalière entre les autorités de police compétentes en vertu de leur droit national en matière d'échange d'informations, de coordination des engagements opérationnels, de mise en place d'équipes communes ainsi qu'en matière de formation et de perfectionnement, cela dans le strict respect de la protection des données. Son but premier est la lutte contre la grande criminalité, mais il est applicable à tous les types de criminalité. La coopération concernant les infractions de nature politique, militaire et fiscale en est explicitement exclue. Dans le cas du Kosovo, la négociation d'un accord bilatéral s'imposait d'autant plus que ce pays n'est membre ni d'Interpol, ni d'Europol.

Le présent accord ne porte pas atteinte à l'actuel partage des compétences entre les autorités de justice et de police. Il ne touche pas non plus à la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons, ni à la répartition des compétences entre les cantons. En outre, il peut être mis en œuvre avec les moyens disponibles.

Message

1 Présentation de l'Accord

1.1 Contexte

Aujourd'hui, la criminalité n'est plus une affaire purement nationale. Les réseaux criminels agissent au mépris des limites territoriales. Extrêmement mobiles, ils sont actifs à l'échelle internationale. Ils ont mis au point des méthodes leur permettant d'agir sans considération de frontières et en retirent même un bénéfice. Pour être efficace, la lutte contre la criminalité ne doit donc pas s'arrêter aux frontières nationales. De ce fait, la prévention de la criminalité transnationale requiert de la Suisse une étroite collaboration avec les autorités de police étrangères. Dans cet esprit, au cours des dernières années, la Suisse a renforcé successivement la coopération avec plusieurs pays. Ce renforcement s'est appuyé sur la Stratégie de coopération policière internationale 2010–2013 de l'Office fédéral de la police (fedpol), dont le Conseil fédéral a pris connaissance le 4 décembre 2009. Cette stratégie repose sur trois piliers: la coopération mondiale, la coopération européenne et la coopération bilatérale.

A l'échelle mondiale, la coopération avec l'Organisation internationale de police criminelle (Interpol) et ses 190 pays membres se situe au premier plan. Elle porte surtout sur l'échange d'informations policières et sur la recherche internationale.

A l'échelle européenne, un progrès essentiel a été accompli dans la lutte contre la criminalité avec l'association de la Suisse à Schengen¹. En particulier la coopération en matière de recherches s'est avérée un précieux instrument. En outre, grâce à Europol, la lutte contre les structures criminelles organisées a été étendue, notamment par l'extension de la coopération à tous les domaines d'infraction du mandat d'Europol².

Enfin, la *coopération policière bilatérale* permet de mettre au point des solutions sur mesure avec les Etats qui jouent un rôle majeur dans l'évolution de la criminalité en Suisse. Aujourd'hui, il existe des accords bilatéraux avec tous les Etats voisins (Allemagne³, Autriche et Principauté de Lichtenstein⁴, France⁵ et Italie⁶) ainsi qu'avec la Hongrie⁷, la Slovaquie⁸, la Lettonie⁹, la République tchèque¹⁰, l'Albanie¹¹, la Macédoine¹², la Roumanie¹³, la Bosnie et Herzégovine¹⁴ et la Serbie¹⁵.

- 1 RS 0.362.31
- 2 RS 0.362.2; 0.362.21
- 3 RS 0.360.136.1
- 4 RS 0.360.163.1
- 5 RS 0.360.349.1
- 6 RS 0.360.454.1
- 7 RS 0.361.418.1
- 8 RS 0.361.691.1
- 9 RS 0.361.487.1
- 10 RS 0.360.743.1
- 11 RS 0.361.123.1
- 12 RS 0.361.520.1
- 13 RS 0.361.663.1
- 14 RS 0.361.191.1
- 15 RS 0.360.682.1

Les criminels originaires du Sud-Est de l'Europe occupent une place de premier plan dans la criminalité en Suisse. Ils sont actifs le plus souvent dans le trafic de stupéfiants, la traite des êtres humains, le trafic d'armes et de cigarettes et autres infractions contre le patrimoine. Le Sud-Est de l'Europe, notamment le Kosovo, est une des principales régions d'origine des migrants illégaux d'Europe du Nord ou de l'Ouest, mais aussi des passeurs professionnels. Ces groupes criminels du Sud-Est de l'Europe s'appuient souvent sur un réseau de relations au sein même de la diaspora établie en Suisse. Dans ce contexte, il est important pour les autorités suisses de poursuivre pénale d'approfondir et de renforcer les contacts, déjà positifs, avec les autorités de cette région, en particulier avec celles du Kosovo.

Outre la conclusion d'accord bilatéraux en matière de coopération policière avec un certain nombre d'Etats de l'Europe du Sud-Est (Albanie, Macédoine, Serbie, Bosnie et Herzégovine, Roumanie, Hongrie et Slovaquie), la Suisse dispose de deux attachés de police dans cette région: l'un en Serbie (avec des coaccréditations pour la Bosnie et Herzégovine et pour la Croatie), et l'autre au Kosovo (avec des coaccréditations pour l'Albanie, la Macédoine et le Monténégro). De plus, un attaché est stationné en République tchèque (avec des coaccréditations pour la Pologne, la Slovaquie et la Hongrie).

La conclusion d'un accord de police bilatéral avec le Kosovo est la suite logique d'une coopération qui a fait ses preuves. C'est dans ce contexte que la mise en œuvre d'un accord de police de ce type a été nommément citée dans la Stratégie de coopération policière internationale 2014–2017, approuvée par le Conseil fédéral le 26 février 2014.

1.2 Déroulement et résultat des négociations

Le 17 février 2008, le Kosovo a proclamé son indépendance. La Suisse a reconnu la République du Kosovo le 27 février 2008 et mis en place des relations diplomatiques et consulaires avec le nouvel Etat. L'attaché de police suisse stationné en Macédoine a été coaccrédité pour le Kosovo le 22 juin 2008. Depuis 2010, il est stationné à Pristina même.

En février 2010, à l'occasion d'une rencontre entre la conseillère fédérale et l'ancien ministre de l'Intérieur du Kosovo, l'éventualité d'un accord a été abordée et favorablement accueillie du côté kosovar. En mars 2011, une réunion d'experts organisée à Pristina a permis aux représentants suisses de rencontrer les interlocuteurs et institutions en charge des questions de coopération policière. Enfin, en mars 2012, la conclusion d'un accord de coopération policière entre les deux pays a été décidée lors de la rencontre entre la conseillère fédérale en charge du DFJP et le ministre kosovar de la diaspora.

La Suisse a par la suite soumis un projet d'accord au Kosovo. Les négociations ont été achevées avec succès au terme d'une seule rencontre. L'Accord a été paraphé le 28 janvier 2013.

Le présent accord de police a permis d'atteindre les objectifs définis par la Suisse. Les deux parties sont satisfaites du résultat des négociations et l'Accord constitue une base solide pour le renforcement de la coopération.

Le Conseil fédéral a approuvé l'Accord le 20 septembre 2013. Le directeur de fedpol et le ministre kosovar de l'Intérieur l'ont signé le 6 novembre 2013 à Pristina.

1.3 Procédure de consultation

Conformément à l'art. 3, al. 1, let. c, de la loi du 18 mars 2005 sur la consultation (LCo)¹⁶, une procédure de consultation doit être menée pour les traités internationaux qui sont sujets au référendum prévu par l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, Cst.¹⁷. Selon le ch. 2, let. A, des lignes directrices du 30 août 2006 de la Chancellerie fédérale visant à consolider la pratique en matière de procédure de consultation, il est possible de renoncer à une procédure de consultation lorsqu'il s'agit de traités qui font l'objet d'une acceptation évidente au niveau politique et dont le contenu ne présente pas de changements significatifs. Le contenu de l'Accord correspond, pour l'essentiel, à celui des accords déjà conclus en la matière (par ex. avec l'Albanie, la Macédoine, la Roumanie, la Bosnie et Herzégovine et la Serbie). Son acceptabilité politique a été évaluée dans le cadre de la note de discussion «Stratégie de coopération policière internationale 2010 à 2013».

1.4 Aperçu du contenu de l'Accord

Dans le préambule, les Parties confirment leur intérêt au renforcement de la coopération dans les domaines de la criminalité organisée, de la traite des êtres humains et du trafic de stupéfiants. Les droits et les devoirs des ressortissants des Etats parties ainsi que les droits fondamentaux, la protection des données et les autres obligations internationales demeurent inchangées.

Le chap. I de l'Accord contient les dispositions générales. Il définit en particulier les autorités compétentes ainsi que le champ d'application.

Le chap. II fixe les formes principales de la coopération et définit l'échange général d'informations, la coopération avec ou sans demande et les règles concernant la coordination des mesures prises.

Le chap. III règle les formes particulières de coopération. Il s'agit notamment des équipes communes, de l'observation transfrontalière ainsi que de l'importation, de l'exportation et du transit contrôlés. Il élargit également les bases des accords en vue du stationnement des agents de liaison.

Le chap. IV traite de la responsabilité civile et pénale, des règles de procédure et des coûts.

Le chap. V règle la protection des données, la protection des informations classifiées et la remise de ces informations à des tiers.

Le chap. VI contient les dispositions finales et définit les modalités d'entrée en vigueur et de dénonciation.

¹⁶ RS 172.061

¹⁷ RS 101

1.5

Appréciation

Dès 2008, la Suisse a coaccrédité un attaché de police pour le Kosovo; depuis 2010, celui-ci est stationné à Pristina. Du fait du statut contesté du Kosovo, il est impossible de mettre en place une coopération directe dans le cadre d'Interpol ou d'Europol, raison pour laquelle la négociation d'un accord bilatéral s'est avérée nécessaire. Cet accord établit la coopération sur une base juridique complète et claire. Il définit des règles de procédure uniformes et contient des dispositions fondamentales en matière de protection des données.

Par ailleurs, l'Accord permet de combler une lacune dans le réseau de sécurité que la Suisse a déjà tissé à l'aide des accords conclus avec d'autres Etats du Sud-Est de l'Europe et de renforcer la coopération visant la lutte contre la criminalité transfrontalière. La mise en œuvre de l'Accord est également expressément mentionnée dans la Stratégie de coopération policière internationale 2014–2017, approuvée par le Conseil fédéral le 26 février 2014.

L'Accord ne requiert pas d'adaptation du droit national et peut être mis en œuvre avec les moyens disponibles.

2

Commentaires des dispositions de l'Accord

Art. 1 Objet

L'Accord a pour objet le renforcement de la coopération policière bilatérale entre les Parties contractantes (ci-après les Parties) afin de prévenir les menaces pour la sécurité et l'ordre publics et de lutter contre les infractions. L'interprétation de la notion d'«infraction» renvoie ici exclusivement au droit interne des Parties. Les moyens choisis sont l'échange d'informations tant stratégiques qu'opérationnelles et les rencontres régulières entre autorités compétentes.

Art. 2 Autorités et organes compétents

Conformément à l'*art. 2*, la coopération repose sur le principe consistant à attribuer les compétences à un organe central, tel qu'il est appliqué dans le cas de la coopération policière avec les Etats non limitrophes. Les demandes sont transmises à un tel organe, qui traite les demandes selon les prescriptions nationales et les transmet, si nécessaire, à l'autorité compétente. La communication s'en trouve clarifiée. De plus, les organes centraux sont les principaux interlocuteurs lorsqu'il s'agit de clarifier des questions d'interprétation ou d'élaborer des propositions de développement de l'Accord.

Le *par. 2* de cet article énumère les organes chargés de la mise en œuvre de l'Accord. Cette exécution concerne d'une part le développement de la coopération bilatérale et du contenu de l'Accord et, d'autre part, l'échange direct d'informations et l'application des mesures de coopération fixées dans l'Accord. Dans le respect du principe mentionné ci-dessus, le Corps des gardes-frontière et les autorités de police et de poursuite pénale des cantons, outre l'Office fédéral de la police, pourront s'appuyer sur l'Accord en leurs qualités d'organes d'exécution. Du côté kosovar, il s'agit de la police du Kosovo, des autorités douanières ainsi que du bureau de com-

munication en matière de blanchiment d'argent (la cellule de renseignement financier).

Conformément au *par. 3*, les Parties sont tenues de communiquer sans attendre tout changement concernant les organes mentionnés aux *par. 1 et 2*. Cela peut aller du simple changement de nom à la restructuration complète. Cette obligation a pour but d'assurer une communication efficace.

Art. 3 Champ d'application

L'*art. 3* règle le champ d'application et prévoit une coopération policière systématique dans tous les domaines de la criminalité. L'énumération des infractions particulièrement graves que sont notamment le crime organisé, le terrorisme et son financement, la traite des êtres humains, le trafic de migrants, l'exploitation sexuelle des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants, la cybercriminalité, le trafic de stupéfiants et la corruption indique clairement que la coopération sera avant tout axée sur la lutte contre ces infractions graves.

Art. 4 Limites de la coopération

L'*art. 4* interdit expressément la coopération dans les affaires de nature fiscale, militaire et politique.

Art. 5 Droit applicable

Aux termes de l'*art. 5*, la coopération se déroulera conformément à la législation nationale des Parties et dans les limites de leurs engagements internationaux, en particulier dans le domaine de la coopération policière internationale. Cela signifie que les prescriptions de droit suisse régissant la procédure et le partage des compétences devront être respectées lors de la mise en œuvre opérationnelle des mesures. Ce n'est que dans chaque cas concret que l'on pourra décider quels actes législatifs du droit suisse, pertinents pour le domaine policier, seront effectivement applicables. Le renvoi au droit national indique par exemple que des mesures coercitives telles que les perquisitions domiciliaires, les séquestres et la surveillance téléphonique ne pourront être ordonnées que par la voie de l'entraide judiciaire.

Par ailleurs, la réserve en faveur des accords internationaux existants signifie que l'Accord n'abroge pas les dispositions figurant dans les accords internationaux bilatéraux ou multilatéraux ratifiés par la Suisse ou le Kosovo.

Art. 6 Coopération en général

L'*art. 6* définit le but général de la coopération, à savoir prévenir les menaces pour la sécurité et l'ordre publics et lutter contre toutes les formes de criminalité citées à l'*art. 3*.

Art. 7 Echange d'informations

L'*art. 7* règle le soutien que s'apportent mutuellement les Parties en échangeant des données personnelles et non personnelles ainsi que de la documentation. L'échange de données personnelles, y compris les données personnelles sensibles conformément à l'*art. 21, let. a*, sert en premier lieu aux tâches opérationnelles de police.

L'art. 7 concerne par exemple les données personnelles de particuliers impliqués dans des infractions, les renseignements sur des suspects, les informations sur le mode opératoire des criminels, les mesures prises ou les actes criminels planifiés, les données sur l'identité d'une personne suspecte (empreintes digitales, profils d'ADN, photographies, etc.), la transmission d'extraits de registres officiels, l'identité de titulaires de cases postales ainsi que d'abonnés du téléphone, les informations sur des mesures d'éloignement, les données sur les détenteurs de véhicules, etc.

L'échange de données non personnelles et de documentation sert en premier lieu à l'analyse, à la coordination et à l'information générale, mais peut aussi s'avérer utile dans le domaine des tâches opérationnelles de police. Dans le domaine de l'analyse, il s'agit surtout d'échange d'analyses criminelles et d'évaluations de la situation, mais aussi de documentations spécialisées d'ordre général. Sont en outre expressément mentionnés l'échange d'informations concernant les interventions prévues qui devraient être coordonnées avec l'autre pays ou encore l'information mutuelle sur des modifications de lois concernant le champ d'application de l'Accord.

L'art. 7 n'énumère pas de manière exhaustive les domaines dans lesquels les Parties peuvent échanger des informations. Le droit national des Parties est déterminant pour tous les aspects ayant trait à l'étendue de l'échange d'informations et aux principes le régissant. En Suisse, l'échange d'informations relevant de la police judiciaire s'effectue conformément aux principes de la loi fédérale du 20 mars 1981 sur l'entraide internationale en matière pénale (EIMP)¹⁸ et conformément aux statuts et aux règlements d'Interpol que le Conseil fédéral aura déclarés applicables (art. 350 à 353 CP¹⁹). Peuvent notamment être échangées toutes les informations dont la collecte relève des compétences de la police et qui ne nécessitent pas la prise de mesures de contrainte.

Art. 8 Assistance sur demande

Aux termes de l'art. 8, al. 1, les autorités compétentes peuvent directement se demander assistance ou répondre à une demande d'assistance pour autant qu'il s'agisse de lutter contre la criminalité ou de prévenir une menace. En sont exclues les demandes réservées aux autorités de justice. Le par. 2 de cet article précise les domaines concernés par l'assistance sur demande. Il s'agit par exemple de la vérification des lieux de séjour ou de domicile, de l'identification de titulaires de raccordements téléphoniques, de la disponibilité d'un témoin à faire une déposition, des informations issues d'observations transfrontalières, des informations concernant l'origine d'objets ou encore de la transmission de données signalétiques telles que les profils d'ADN.

Art. 9 Assistance sans demande

Dans les cas d'espèce, les autorités compétentes peuvent, en vertu de l'art. 9, se communiquer mutuellement et spontanément les informations qui paraissent importantes pour le destinataire afin de le soutenir dans la prévention de dangers concrets pour la sécurité publique ou dans la lutte contre les infractions. L'autorité destinataire est tenue de vérifier les informations quant à leur utilité. Si elles ne lui semblent

¹⁸ RS 351.1

¹⁹ RS 311

pas nécessaires, elle doit les détruire spontanément ou les renvoyer à l'autorité émettrice.

Art. 10 Analyse commune de la sécurité

L'élaboration d'analyses communes de la sécurité constitue une base importante pour la coopération opérationnelle et stratégique. L'Accord encourage les deux Parties à échanger des rapports de situation et à analyser ensemble l'état de la sécurité.

Art. 11 Coordination

La coordination est indispensable à la lutte contre la criminalité transfrontalière. Il est donc nécessaire de planifier, en coopération avec les autres Etats concernés, les missions de police organisées au niveau national et, au besoin, de coordonner le moment prévu pour les interventions.

Aux termes du *par. 1*, ces interventions concernent tout d'abord la recherche de personnes et d'objets, la poursuite pénale dans le domaine de la criminalité organisée et la mise en œuvre de techniques spéciales d'enquête comme les investigations secrètes. Elles peuvent aussi porter sur les mesures de protection des victimes et des témoins prévues par la législation nationale, mesures qui sont d'un grand intérêt pour les deux pays, sur la planification et la mise en œuvre de programmes communs de prévention de la criminalité ainsi que sur la sécurité du trafic aérien de ligne. La coordination d'interventions impliquant des mesures de contrainte se fait après la délivrance des autorisations ad hoc par les autorités judiciaires compétentes en la matière.

La réalisation de certaines mesures peut engendrer des frais importants. Dans ce cas, les autorités compétentes peuvent déterminer d'un commun accord une répartition des frais en dérogation à la procédure instituée à l'*art. 20, par. 6*, selon laquelle chaque Partie prend en charge ses propres coûts.

Art. 12 Equipes communes

L'*art. 12* prévoit la constitution d'équipes communes en fonction des besoins. Il pourra s'agir d'équipes d'analyse mixtes, de groupes de travail ainsi que d'équipes mixtes de contrôle, d'observation et d'enquête, au sein desquels les agents d'une des Parties assumeront, lors de missions sur le territoire de l'autre Partie contractante, des fonctions de conseil et d'assistance, sans être compétents pour l'exercice autonome d'actes de souveraineté. Selon les besoins, et d'entente avec l'autre Partie, les modalités régissant les équipes communes pourront en outre être spécifiées dans un arrangement complémentaire conformément à l'*art. 26* (Conventions d'application) de l'Accord.

Art. 13 Observation transfrontalière

L'*art. 13* règle l'observation transfrontalière. En vertu du *par. 1*, les agents d'une des Parties sont autorisés, dans le cadre d'une procédure d'enquête en cours, à mener une observation transfrontalière, à condition que la personne observée elle-même soit soupçonnée d'avoir participé à une infraction que l'Etat requis sanctionne par une peine d'emprisonnement d'au moins un an ou s'il est présumé que la personne

observée pourrait aider à identifier une personne soupçonnée d'une infraction. Cette mesure est soumise à l'entraide judiciaire et nécessite une demande d'entraide présentée au préalable, qui doit être adressée à l'autorité compétente de la Partie requise (*par. 3*). Conformément au *par. 2*, l'autorisation est valable pour l'ensemble du territoire de la Partie requise, mais celle-ci peut l'assortir de certaines conditions. Enfin, le *par. 4* définit les agents des deux Parties qui sont autorisés à procéder à une observation. En Suisse, ce sont les agents de police de la Confédération et des cantons, les agents des autorités douanières et les membres du Corps des gardes-frontière. Pour la République du Kosovo, ce sont les agents de police et des douanes.

Art. 14 Livraisons surveillées

L'*art. 14* régit l'exécution des livraisons surveillées. Le *par. 1* cite à ce propos les importations, les exportations et les transits surveillés de stupéfiants, d'armes, de fausse monnaie ou autres marchandises volées. Si la livraison constitue un risque excessif pour les personnes associées au transport de la marchandise ou un danger pour la sécurité publique, la Partie requise peut limiter ou refuser l'opération. Le *par. 2* en règle le déroulement ainsi que les attributions des agents concernés. L'autorité requise reprend le contrôle de la livraison lors du franchissement de la frontière ou en un endroit convenu. Après entente, les agents de la Partie requérante peuvent poursuivre l'accompagnement de la livraison avec les agents de l'Etat requis. Toutefois, ils sont alors soumis aux injonctions des agents de l'Etat requis.

Art. 15 Agents de liaison

L'*art. 15* habilite les Parties à conclure des accords particuliers permettant l'affectation d'agents de liaison, pour une durée déterminée ou indéterminée, sur le territoire de l'autre Partie (*par. 1*). Ces accords se présentent généralement sous la forme d'échanges de notes. Conformément à l'art. 8, al. 4, de l'ordonnance du 30 novembre 2001 concernant l'exécution de tâches de police judiciaire au sein de l'Office fédéral de la police²⁰, en Suisse, c'est le Département fédéral de justice et police (DFJP) qui est compétent en la matière. L'*art. 15* de l'Accord régit également une éventuelle coaccréditation, c'est-à-dire l'accréditation d'un agent de liaison d'une Partie qui est stationné dans un Etat tiers. Le statut des agents stationnés est régi par les dispositions de la Convention de Vienne du 18 avril 1961 sur les relations diplomatiques²¹.

Les *par. 2 et 3* définissent les bases des tâches de l'agent de liaison, à savoir promouvoir la coopération policière en assistant l'exécution des procédures d'entraide policière ou judiciaire, l'exercice de la puissance publique sur le territoire de l'Etat de l'autre Partie leur étant interdit.

En 2008, la Suisse a accrédité un attaché de police pour le Kosovo, qui est stationné à Pristina depuis 2010. Cette convention a été officialisée par note diplomatique. Le présent article élargit la base juridique de cette affectation.

²⁰ RS 360.1

²¹ RS 0.191.01

Art. 16 Assistance et rapports de service

La Partie contractante accorde aux agents qui sont en opération sur leur territoire pour le compte de l'autre Partie, conformément à l'*art. 12*, la même protection et la même assistance qu'à leurs propres agents (*par. 1*). Il s'agit en particulier des conditions de travail, ainsi que de la protection de la santé et de la vie des agents (*par. 1*). Conformément au *par. 2*, lorsque l'agent accomplit son service sur le territoire de l'autre partie, les règles et les consignes applicables sont celles de l'unité à laquelle l'agent est attribué.

En vertu du *par. 3*, les agents détachés demeurent néanmoins soumis à leur Etat d'origine en ce qui concerne leurs rapports de service, leurs conditions d'engagement et leur statut disciplinaire.

Art. 17 Formation et perfectionnement

L'*art. 17* vise à renforcer la coopération par des mesures de formation et de perfectionnement dans le domaine policier et linguistique. A cet effet, la participation à des cours d'instruction, l'organisation conjointe de séminaires et d'exercices ainsi que la formation de spécialistes de l'autre Partie sont prioritaires. L'échange de concepts et de programmes de formation ou encore la participation d'observateurs aux exercices de l'autre Partie (*par. 1*) sont aussi possibles. Il s'agit principalement de promouvoir le partage d'expériences et de compétences (*par. 2*).

Art. 18 Responsabilité civile

L'*art. 18* fixe le cadre juridique de la responsabilité civile des agents engagés conformément à l'*art. 12*. D'une manière générale, chaque Partie est responsable conformément au droit de la Partie sur le territoire de laquelle ses agents interviennent (*par. 1*). La Partie sur le territoire duquel le dommage a été causé sera tenue, en premier lieu, de réparer ce dommage de la même manière que s'il avait été causé par ses propres agents (*par. 2*). En pareil cas, l'autre Partie devra rembourser intégralement toute indemnisation versée aux victimes du dommage ou à leurs ayants droit (*par. 3*). Sous réserve de ce remboursement et de tout droit qu'elle pourrait faire valoir à l'égard de tiers, la Partie contractante sur le territoire duquel le dommage a été causé ne pourra réclamer aucun autre remboursement (*par. 4*).

Art. 19 Responsabilité pénale

Au cours des opérations visées à l'*art. 12*, les agents des deux Parties sont assimilés, en ce qui concerne les infractions dont ils seraient victimes ou qu'ils commettraient, aux agents de la Partie contractante sur le territoire de laquelle ils opèrent. La responsabilité pénale en Suisse est régie par l'*art. 15*, al. 1, de la loi du 14 mars 1958 sur la responsabilité²². Elle se limite aux infractions qui sont commises dans le cadre d'une intervention ou de l'exercice de leur fonction. La poursuite pénale de ces infractions, à l'exception des contraventions à la circulation routière, nécessite l'autorisation du DFJP.

Art. 20 Procédures et coûts

L'*art. 20* règle les procédures et la répartition des frais dans le cadre de la coopération. Selon le *par. 1*, les demandes d'informations et autres demandes d'assistance devront être déposées en principe sous forme écrite par le biais de moyens de transmission cryptés. En cas d'urgence, selon l'*art. 9*, la demande pourra être transmise de vive voix, à condition qu'elle soit immédiatement confirmée par écrit. Les demandes contiendront au moins les données suivantes:

- la désignation de l'autorité qui a formulé la demande;
- le motif de la demande;
- une brève description des faits essentiels;
- notamment les liens avec le pays requis;
- les données concernant les principales personnes mentionnées dans la demande.

Le *par. 2* établit que l'assistance devra avoir lieu directement entre les autorités compétentes, sauf si le droit national en réserve le traitement aux autorités judiciaires. En outre, les Parties sont tenues de répondre aux demandes aussi rapidement que possible (*par. 3*).

Le *par. 4* réserve à chaque Partie le droit de refuser son aide dans un cas concret, en tout ou en partie, si elle estime que le traitement de la demande d'aide porte préjudice à sa souveraineté, à sa sécurité ou à d'autres intérêts étatiques essentiels, ou contrevient à ses prescriptions légales ou à ses engagements découlant de conventions internationales.

Dans ce cas, la Partie contractante requise devra en informer immédiatement l'autre Partie, par écrit et de façon motivée (*par. 5*).

Le *par. 6* établit le principe selon lequel les coûts engendrés par l'exécution d'une demande sont supportés par la Partie contractante requise. Les mesures prises dans le cadre de l'*art. 11, par. 2*, font exception. Il s'agit par exemple de la mise en œuvre de programmes de prévention de la criminalité ou de mesures de protection des témoins et des victimes.

Art. 21 et 22 Protection des données et remise à des Etats tiers

La coopération entre autorités policières englobe aussi l'échange de données personnelles, dont les données sensibles. Le traitement de ces données affecte les droits de la personnalité des intéressés. Les *art. 21* et *22* visent à concilier les objectifs d'une lutte efficace contre les infractions et ceux de la protection des droits fondamentaux. Il s'agit surtout de la Convention du 28 janvier 1981 du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel²³.

L'*art. 21* fixe les principales prescriptions en matière de protection des données régissant la transmission de données personnelles devant être impérativement observées par les autorités des deux pays. En vertu du droit national et des accords multilatéraux ratifiés par la Suisse, les autorités de police de la Confédération et des cantons sont tenues de respecter les dispositions figurant dans l'Accord.

²³ RS 0.235.1

Cet article prescrit explicitement que les données personnelles particulièrement sensibles présentant un intérêt pour la police (par ex. concernant les convictions religieuses) ne pourront être transmises qu'en cas d'absolue nécessité et uniquement en relation avec d'autres données importantes au plan policier.

En outre, relevons les principes suivants de protection des données:

- l'affectation des données à un usage déterminé et la limitation de leur emploi aux autorités ayant le droit de les utiliser;
- les principes de l'exactitude des données, de la nécessité et de la proportionnalité de leur transmission au regard du droit de la protection des données, ainsi que l'obligation de rectification et d'effacement des données qui en découle;
- la garantie pour l'autre Partie et la personne concernée du droit d'être renseignées sur l'utilisation faite des données transmises;
- le devoir pour le destinataire d'observer les délais de suppression des données prévus dans le droit national applicable;
- l'obligation de consigner dans les dossiers la transmission, la réception et la suppression des données;
- les modalités de remboursement entre les Parties en cas de recours;
- l'obligation de prendre des mesures en vue de la sécurité des données. Ces mesures sont prises conformément aux procédures prévues par la législation nationale, en accord avec les normes internationales.

L'*art. 22, par. 1*, contraint les Parties à garantir la confidentialité des données qui leur auront été transmises par l'autre Partie et qui, selon le droit national de cette dernière, sont classifiées. Attendu que les systèmes de classification varient d'un pays à l'autre, la Partie expéditrice devra, lors de la transmission des données, faire une description précise des dispositions spéciales à prendre pour assurer la protection de telles données. La question de savoir si une information doit être classifiée (p. ex. «*secret*» ou «*confidentiel*»), et si oui comment, sera réglée par le droit respectif des Parties. Ainsi, les autorités de la Confédération devront appliquer en la matière l'ordonnance du 4 juillet 2007 concernant la protection des informations²⁴.

Le *par. 2* règle la question de la remise des données classifiées à des tiers. Il peut s'agir d'un Etat tiers ou d'une autorité non mandatée pour lutter contre la criminalité. Les données et les objets transmis dans le cadre de l'Accord ne pourront être remis à des tiers qu'avec le consentement préalable écrit de la Partie expéditrice. A cet égard, les demandes de remise de données, et notamment de données personnelles, à des pays tiers ne devraient être acceptées qu'à titre exceptionnel et uniquement lorsque le pays tiers concerné garantit un niveau de protection approprié. Le *par. 3* établit que la Partie expéditrice doit être immédiatement informée par écrit d'une violation concernant une information classifiée.

Art. 23 Communication

Il est convenu à l'*art. 23, par. 1*, que les Parties se communiquent mutuellement par voie diplomatique, 30 jours après l'entrée en vigueur de l'Accord, les numéros de téléphone et de télécopie et les autres informations pertinentes concernant les services principaux des organes responsables. Dans ce contexte, la Centrale d'engagement est le service le plus important au sein de l'Office fédéral de la police; elle garantit d'ores et déjà 24 h sur 24 un échange efficace d'informations entre les autorités de police étrangères et suisses et entre les autorités de police étrangères et l'Administration fédérale des douanes ou le Corps des gardes-frontière. Si, avec le temps, d'autres modifications touchent les moyens ou les voies de communication, le partenaire contractuel doit en être immédiatement informé par écrit, conformément au *par. 2*.

Art. 24 Langue

L'*art. 24* régit les modalités linguistiques de la coopération. Afin d'éviter des frais de traduction, les informations seront en général échangées en anglais. Dans certains cas, les autorités de police concernées pourront toutefois convenir de la possibilité de communiquer dans une autre langue.

Art. 25 Evaluation

L'*art. 25* prévoit, pour des représentants de haut rang des Parties, la possibilité de se rencontrer. Ces rencontres permettent de faire le point sur la mise en œuvre de l'Accord. Dans ce cadre, les spécialistes pourront également échanger leurs expériences à propos des nouvelles stratégies en matière de sécurité ou prendre des initiatives visant à compléter ou à développer la coopération et soumettre aux Etats contractants des propositions allant dans ce sens.

Art. 26 Conventions d'application

Sur la base et dans le cadre de l'Accord, les autorités compétentes peuvent passer des conventions écrites relatives à son application. Les conventions d'application visent à compléter ou à concrétiser les termes de l'Accord. Il peut s'agir à cet égard de réglementations spécifiques ou limitées dans le temps, concernant une prestation d'assistance dans un cas particulier, ou de conventions générales et non limitées dans le temps fixant les modalités générales de la coopération.

Les autorités désignées par le droit national des Parties sont considérées comme compétentes à cet égard. De telles conventions constituent des accords internationaux de portée mineure au sens de l'*art. 7a*, al. 2, let. b, de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)²⁵ qui servent à l'exécution de traités approuvés par l'Assemblée fédérale et dont la conclusion relève en principe du Conseil fédéral.

²⁵ RS 172.010

l'exception de ceux dont la conclusion relève de la seule compétence du Conseil fédéral en vertu d'une loi ou d'un traité international (art. 24, al. 2, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement, LParl²⁸; art. 7a, al. 1, LOGA).

5.2 Forme de l'acte à adopter

Aux termes de l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, Cst., les traités internationaux sont sujets au référendum s'ils contiennent des dispositions importantes fixant des règles de droit ou dont la mise en œuvre exige l'adoption de dispositions légales. En vertu de l'art. 22, al. 4, LParl, sont réputées fixant des règles de droit les dispositions générales et abstraites d'application directe qui créent des obligations, confèrent des droits ou attribuent des compétences. Par ailleurs, sont réputées importantes les règles de droit qui, sur la base de l'art. 164, al. 1, Cst., doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale.

L'Accord avec le Kosovo contient de telles dispositions importantes qui fixent des règles de droit. D'une part, de nouvelles compétences sont conférées aux autorités d'application du droit (par ex. constitution de groupes communs de contrôle, d'observation, d'analyse et d'investigation). D'autre part, des obligations sont imposées aux Parties (par ex. responsabilité, obligation de dédommager si des données inexacts sont transmises). L'arrêté fédéral portant approbation de l'Accord est donc sujet au référendum conformément à l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, Cst.

5.3 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

Le présent accord correspond aux accords conclus avec d'autres Etats dans la région. Il est conforme à d'autres traités bilatéraux ou multilatéraux de coopération policière. Il concerne notamment la Décision-cadre 2008/977/JAI²⁹. Cette dernière règle en particulier les conditions auxquelles les données reçues d'un Etat Schengen peuvent être transmises à un Etat tiers. Le présent accord ne déroge pas aux conditions prévues à l'art. 13 de la décision-cadre et est dès lors en conformité avec le droit européen repris par la Suisse.

5.4 Frein aux dépenses

L'Accord ne contient ni dispositions relatives aux subventions, ni crédits d'engagement ou plafonds de dépenses. Il n'est donc pas soumis au frein aux dépenses prévu à l'art. 159, al. 3, let. b, Cst.

²⁸ RS 171.10

²⁹ Décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil du 27 novembre 2008 relative à la protection des données à caractère personnel traitées dans le cadre de la coopération policière et judiciaire en matière pénale, JO L 350 du 30.12.2008, p. 60–71.