Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

FF 2016
www.droitfederal.admin.ch
La version électronique
signée fait foi

16.068

Message portant approbation de l'accord entre la Suisse et le Monténégro sur la coopération policière en matière de lutte contre la criminalité

du 12 octobre 2016

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames et 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 7 avril 2016 entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement du Monténégro sur la coopération policière en matière de lutte contre la criminalité.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

12 octobre 2016

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,
Johann N. Schneider-Ammann
Le chancelier de la Confédération,
Walter Thurnherr

Condensé

L'accord avec le Monténégro 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. L'accord peut être mis en œuvre avec les moyens existants.

Contexte

Les phénomènes criminels tels le terrorisme, la criminalité organisée, la traite des êtres humains, le trafic de migrants, le blanchiment d'argent, le trafic de stupéfiants 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, la Suisse a négocié, ces dernières années, des accords de coopération avec plusieurs Etats jouant un rôle majeur dans l'évolution de la criminalité en Suisse. Le présent accord avec le Monténégro complète donc le réseau d'accords que la Suisse a mis en place en Europe du Sud-Est.

Contenu de l'accord

Le présent 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.

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 2014 à 2017 de l'Office fédéral de la police (fedpol) que le Conseil fédéral a adopté le 26 février 2014. 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 Schengen[1]. En particulier la coopération en matière de recherches s'est avérée être 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'Europol[2].

Enfin, la *coopération policière bilatérale* permet de mettre au point des solutions sur mesure avec les Etats qui jouent un rôle majeur dans le déploiement de la criminalité en Suisse. Aujourd'hui, il existe des accords bilatéraux avec tous les Etats voisins (Allemagne[3], Autriche et Principauté de Lichtenstein[4], France[5] et Italie[6]) ainsi

1 Accord entre la Confédération suisse, l'Union européenne et la Communauté européenne sur l'association de la Confédération suisse à la mise en oeuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen; RS **0.362.31**

2 Accord entre la Confédération suisse et l'Office européen de police; RS **0.362.2**

3 Accord entre la Suisse et l'Allemagne en matière de police; RS **0.360.136.1**

4 Accord 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**

5 Accord entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement de la République française relatif à la coopération transfrontalière en matière judiciaire, policière et douanière; RS **0.360.349.1**

6 Accord entre la Confédération suisse et la République italienne relatif à la coopération entre les autorités de police et de douane; RS **0.360.454.1**

qu'avec la Hongrie[7], la Slovénie[8], la Lettonie[9], la République tchèque[10], l'Albanie[11], la Macédoine[12], la Roumanie[13], la Bosnie et Herzégovine[14], la Serbie[15] et le Kosovo[16].

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 est en effet une des principales régions de passage des migrants illégaux venant du Moyen-Orient et allant vers l'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 poursuite pénale d'approfondir et de renforcer les contacts, déjà positifs, avec les autorités de cette région, en particulier avec le Monténégro.

Outre la conclusion d'accord bilatéraux en matière de coopération policière avec un certain nombres d'Etats de l'Europe du Sud-Est (Albanie, Macédoine, Serbie, Bosnie et Herzégovine, Kosovo, Roumanie, Hongrie et Slovénie), la Suisse dispose de deux attachés de police dans cette région: l'un en Serbie (avec des co-accréditations 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).

La conclusion d'un accord de police bilatéral avec le Monténégro 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 à 2017, adoptée par le Conseil fédéral le 26 février 2014.

7 Accord entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement de la République de Hongrie sur la coopération en matière de lutte contre la criminalité; RS **0.360.418.1**

8 Accord entre la Confédération suisse et la République de Slovénie sur la coopération en matière de lutte contre la criminalité; RS **0.360.691.1**

9 Accord entre la Confédération suisse et la République de Lettonie sur la coopération policière en matière de lutte contre la criminalité; RS **0.360.487.1**

10 Accord entre la Confédération suisse et la République tchèque sur la coopération policière en matière de lutte contre des infractions; RS **0.360.743.1**

11 Accord entre le Conseil fédéral suisse et le Conseil des ministres de la République d'Albanie sur la coopération policière en matière de lutte contre la criminalité; RS **0.360.123.1**

12 Accord entre la Confédération suisse et la République de Macédoine sur la coopération policière en matière de lutte contre la criminalité; RS **0.360.520.1**

13 Accord entre la Confédération suisse et la Roumanie concernant la coopération pour la lutte contre le terrorisme, la criminalité organisée, le trafic illicite de stupéfiants, substances psychotropes et précurseurs, et autres infractions transnationales; RS **0.360.663.1**

14 Accord entre la Confédération suisse et la Bosnie-Herzégovine sur la coopération policière en matière de lutte contre la criminalité; RS **0.360.191.1**

15 Accord entre la Confédération suisse et la République de Serbie sur la coopération policière en matière de lutte contre la criminalité; RS **0.360.682.1**

16 Accord entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement de la République du Kosovo sur la coopération policière en matière de lutte contre la criminalité; RS **0.360.475.1**

1.2 Déroulement et résultat des négociations

La Suisse a soumis un projet d'accord au Monténégro en 2013.

Les négociations ont été conclues au terme d'une seule rencontre.

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 26 août 2015.

La directrice de fedpol et le directeur de la police monténégrine l'ont signé le 7 avril 2016 à Podgorica.

1.3 Procédure de consultation

Conformément à l'art. 3, al. 1, let. c de la loi du 18 mars 2005 sur la procédure de consultation (LCo)[17], une procédure de consultation doit être menée pour les accords soumis au référendum facultatif selon les art. 140, al. 1, let. b et 141, al. 1, let. d, ch. 3 de la Constitution (Cst)[18]. Aux termes de l'art. 3*a*, al. 1, let.b (LCo), il est possible de renoncer à une procédure de consultation lorsqu'aucune information nouvelle n'est à attendre du fait que les positions des milieux intéressés sont connues, notamment parce que l'objet dont traite le projet a déjà été mis en consultation précédemment. En l'occurrence, le contenu du présent traité correspond à celui d'accords déjà conclus dans le domaine policier (p. ex. avec l'Albanie, la Macédoine, la Roumanie, la Bosnie-Herzégovine, la Serbie et le Kosovo), qui n'a jamais été contesté. Son acceptation politique auprès des cantons a été établie dans le cadre de l'élaboration de la stratégie en matière de coopération policière internationale pour les années 2014 à 2017, que le Conseil fédéral a approuvée le 28 février 2014. Il est à relever que la négociation de l'accord a été entièrement faite avant l'entrée en vigueur de la modification de la loi sur la procédure de consultation, le 1er avril 2016. Seule la signature de l'accord est postérieure à cette date. Il a donc été renoncé à une consultation spéciale pour cet accord.

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.

17 RS **172.061**
18 RS **101**

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, les règles concernant la coordination des mesures prises et la formation commune.

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.

1.5 Appréciation

L'accord établit la base légale de la coopération policière suisso-monténégrine. Il définit des règles de procédure uniformes et contient les principes applicables en matière de protection des données.

Il 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 pour les années 2014 à 2017, adoptée 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 chargés de la mise en oeuvre

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 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, fedpol, les polices cantonales et le Corps des gardes-frontière pourront s'appuyer sur l'accord en leurs qualités d'organes d'exécution. Du côté du Monténégro, il s'agit de la police, de l'administration des douanes et de la direction de la prévention du blanchiment d'argent et du financement du terrorisme.

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, mais axée avant tout sur la lutte contre les infractions graves, telles par exemple le terrorisme, le crime organisé ou les infractions contre la vie et l'intégrité corporelle. Cet article interdit expressément la coopération dans les affaires de nature fiscale, militaire et politique.

Art. 4 Droit applicable

Aux termes de l'*art. 4,* 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, 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 et le Monténégro, en particulier, le Deuxième Protocole additionnel du 8 novembre 2001 à la Convention européenne

d'entraide judiciaire en matière pénale[19] qui fixe les conditions internationales applicables aux deux États pour les groupes communs indiqués à l'art. 12, les observations transfrontalières régies à l'art. 13 et les livraisons surveillées réglementées à l'art. 14 de l'accord.

Art. 5 Coopération en général

L'*art. 5* 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. 6 Echange d'informations

L'*art. 6* 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. 20, let. a*, sert en premier lieu aux tâches opérationnelles de police. L'*art. 6* 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. 6* 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 *à l'art. 75a* de la loi du 20 mars 1981 sur l'entraide pénale internationale[20] et conformément aux statuts et aux règlements d'Interpol que le Conseil fédéral aura déclarés applicables (art. 350 à 353 du code pénal[21]).

19 RS **0.351.12**
20 RS **351.1**
21 RS **311.0**

Art. 7 Assistance sur demande

Aux termes de l'*art. 7, 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. 8 Assistance spontanée

Dans les cas d'espèce, les autorités compétentes peuvent, en vertu de l'*art. 8*, 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 pas nécessaires, elle doit les détruire spontanément ou les renvoyer à l'autorité émettrice.

Art. 9 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. 10 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. 19*, *par. 6*, selon laquelle chaque Partie prend en charge ses propres coûts.

Art. 11 Formation et perfectionnement

L'*art. 11* 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. 12 Equipes communes

L'*art. 12* prévoit la constitution groupes communs 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. L'*art. 20* du Deuxième Protocole additionnel à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale[22] réglemente les conditions des équipes communes d'enquête introduites dans la présente disposition.

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.

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. 3* 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 le Monténégro, ce sont les officiers de police de la Direction de la police. En Suisse, les art. 282*s*. du code de procédure pénale[23] prévoient les conditions applicables à l'observation transfrontalière, elle nécessite notamment l'autorisation du ministère

22 RS **0.351.12**
23 RS **312.0**

public si elle excède un mois. L'*art. 17* du Deuxième Protocole additionnel susmentionné contient aussi une réglementation qui concerne les deux États.

Art. 14 Livraison surveillée

L'*art. 14* régit l'exécution des livraisons surveillées. Le *par. 1* cite à ce propos les importations, les exportations et les transits surveillés, par exemple 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 police (DFJP)[24], en Suisse, c'est le Département fédéral de justice et police 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 diplomatiques[25].

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 interdite.

La Suisse a coaccrédité au Monténégro un attaché de police basé au Kosovo, un pays voisin. Cette convention a été officialisée par note diplomatique. Le présent article élargit la base juridique de cette affectation.

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 la même protection et la même assistance qu'à leurs propres 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.

24 RS **360.1**
25 RS **0.191.01**

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 Responsabilité civile

L'*art. 17* fixe le cadre juridique de la responsabilité civile des agents engagés sur le territoire de l'autre Partie. 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'il 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. 18 Responsabilité pénale

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 des agents de la Confédération est régie par l'*art. 15, al. 1*, de la loi du 14 mars 1958 sur la responsabilité[26]. 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 Département fédéral de justice et police.

Art. 19 Procédures et coûts

L'*art. 19* 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. 8*, 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 judi-

26 RS **170.32**

ciaires. 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. 10, 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. 20 et 21 Protection des données et remise à des 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. 20* et *21* visent à concilier les objectifs d'une lutte efficace contre les infractions et ceux de la protection des droits fondamentaux. II 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 personnel[27], à laquelle les deux Etats contractants sont parties.

L'*art. 20* 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.

Cet article prescrit explicitement que les données personnelles 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;

27 RS **0.235.1**

- 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. 21, par. 1*, contraint les Parties à garantir la confidentialité des données qui leur auront été transmises par l'autre Partie et qui, selon son droit national, 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 interne des Parties. Ainsi, les autorités de la Confédération devront appliquer en la matière l'ordonnance du 4 juillet 2007 concernant la protection des informations[28].

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. 22 Communication

Il est convenu à l'*art. 22, 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 fedpol; 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. 23 Langue

L'*art. 23* 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.

28 RS **510.411**

Art. 24 Evaluation

L'*art. 24* 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. 25 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. Dans la mesure où de telles conventions constituent des accords internationaux de portée mineure au sens de l'*art. 7a*, *al. 2 à 4*, LOGA[29], leur éventuelle conclusion relèvera du Conseil fédéral. Celui-ci a délégué sa compétence de les conclure au DFJP.

Art. 26 Autres accords internationaux

L'*art. 26* contient une réserve en faveur d'accords internationaux précédents. L'accord ne modifie en rien les dispositions émanant d'accords précédents, bilatéraux ou multilatéraux qui lient la Suisse et/ou le Monténégro.

Art. 27 Entrée en vigueur et dénonciation de l'Accord

Après clôture de leurs procédures constitutionnelles respectives nécessaires à l'entrée en vigueur de l'Accord, les Etats contractants s'informent mutuellement que les conditions prévues au niveau national sont remplies. L'accord entre en vigueur à la date de réception de la dernière notification (*par. 1*). Les Etats contractants peuvent en tout temps dénoncer cet accord par écrit et sa validité expire six mois après réception de la dénonciation (*par. 2*).

3 Répercussions

L'accord peut être mis en œuvre avec les moyens disponibles. Il n'entraînera pas de charge supplémentaire pour la Confédération et les cantons, que ce soit sur le plan financier ou celui du personnel. Toutefois, certaines mesures comme la coordination des engagements opérationnels peuvent, dans certains cas et après entente entre les Parties contractantes, conduire à une répartition des coûts. L'expérience acquise sur

29 RS **172.010**

la base d'accords de coopération déjà en vigueur a toutefois montré que ceux-ci n'ont pas provoqué de grands changements concernant le personnel ou les finances.

4 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies nationales du Conseil fédéral

Le message du 27 janvier 2016 sur le programme de la législature 2015 à 2019[30] et l'Arrêté fédéral sur le programme de la législature 2015 à 2019 du 14 juin 2016[31] (But 15) prévoient notamment de consolider les relations qui existent avec d'autres Etats prévenir la violence, la criminalité et le terrorisme et lutter efficacement contre ces phénomènes. Face à l'internationalisation croissante de la criminalité, les autorités judiciaires et policières doivent être efficaces et leur action doit reposer sur des moyens légaux. La coopération avec les autorités suisses et étrangères ainsi qu'avec nos partenaires internationaux doit être développée. L'accord est conforme à cet objectif.

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité

Le projet se fonde sur l'art. 54, al. 1, Cst., selon lequel les affaires étrangères relèvent de la compétence de la Confédération. L'art. 184, al. 2, Cst. autorise le Conseil fédéral à signer et à ratifier les traités internationaux. En vertu de l'art. 166, al. 2, Cst., il appartient à l'Assemblée fédérale d'approuver les traités internationaux, à 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 (LParl)[32]; art. 7*a*, al. 1, de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)[33]. Le présent accord doit être soumis à l'approbation du Parlement.

5.2 Forme de l'acte

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, en vertu de l'art. 164, al. 1, Cst., doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale.

30 FF **2016** 981
31 FF **2016** 4999, ici 5005
32 RS **171.10**
33 RS **172.010**

L'accord avec le Monténégro 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 (p. ex. constitution de groupes d'observation, d'analyse et d'investigation). D'autre part, des obligations sont imposées aux Parties (p. ex. responsabilité, obligation de dédommager si des données inexactes sont transmises). L'arrêté fédéral portant approbation de l'accord est donc sujet au référendum facultatif conformément à l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, Cst.

5.3 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

L'accord correspond à des accords comparables conclus avec d'autres Etats dans la région. Il est aussi compatible avec l'acquis de Schengen, auquel la Suisse est liée dans le cadre de sa participation à la coopération Schengen, notamment avec la Décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil de l'UE du 27 novembre 2008[34] relative à la protection des données à caractère personnel traitées dans le cadre de la coopération policière et judiciaire en matière pénale. Cette Décision-cadre règle en effet, les conditions auxquelles les données reçues d'un Etat Schengen peuvent être transmises à un Etat tiers. Le présent accord ne déroge notamment pas aux conditions prévues à l'*art. 13* de cette Décision-cadre. En outre, l'accord n'a aucune incidence sur d'autres obligations internationales de la Suisse.

5.4 Frein aux dépenses

L'accord ne contient aucune disposition relative à des subventions, des crédits d'engagement ou des plafonds de dépenses. Il n'est donc pas soumis au frein aux dépenses prévu à l'art. 159, al. 3, let. b, Cst.

34 JO L 350 du 30.12.2008, p. 60