

07.080

**Message
concernant l'Accord avec la Bosnie-Herzégovine
sur la coopération policière en matière de lutte contre
la criminalité**

du 28 septembre 2007

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons, en vous proposant de l'adopter, un projet d'arrêté fédéral portant approbation de l'Accord du 24 avril 2007 entre la Confédération suisse et la Bosnie-Herzégovine 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.

28 septembre 2007

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Micheline Calmy-Rey
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

L'accord avec la Bosnie-Herzégovine sur la coopération policière en matière de lutte contre la criminalité complète des accords analogues conclus avec d'autres pays d'Europe de l'Est et du Sud-Est. Il est important pour la sécurité intérieure de la Suisse et peut être mis en œuvre avec les moyens existants

Contexte

Les menaces qui pèsent sur la Suisse ne dépendent pas uniquement de facteurs intérieurs, mais sont de plus en plus étroitement liées au contexte international. La lutte contre la criminalité internationale ne portera ses fruits que si elle est menée aussi au niveau international. Pour combattre ces menaces, la Suisse est donc tenue de coopérer avec ses partenaires étrangers.

Outre la coopération internationale mise en place dans le cadre d'Interpol et les efforts déployés au niveau européen avec Schengen, Europol et Eurojust, la coopération bilatérale est un pilier de la coopération policière internationale de la Suisse. Des accords de coopération bilatéraux existent d'ores et déjà avec les Etats voisins et la Hongrie, la Slovénie, la Lettonie et la République tchèque. D'autres traités ont été signés avec l'Albanie, la Macédoine et la Roumanie. Ils ont été approuvés par le Parlement lors de la session de printemps 2007, mais ne sont pas encore entrés en vigueur. Le présent accord avec la Bosnie-Herzégovine renforce la coopération à l'échelon bilatéral avec un Etat de l'Europe du Sud-Est, région importante pour la sécurité intérieure de la Suisse.

L'accord a été négocié et paraphé au cours d'une seule rencontre qui a eu lieu durant le premier semestre 2006. Il a été approuvé le 14 février 2007 par le Conseil fédéral et signé par le conseiller fédéral Christoph Blocher le 24 avril 2007 à Berne.

Contenu de l'accord

L'accord règle la collaboration transfrontalière entre les autorités de police compétentes en vertu de leur droit national dans les domaines de l'échange d'informations, de la coordination des engagements opérationnels, de la création de groupes de travail communs, de la formation et du perfectionnement, dans le strict respect de la protection des données. Il a pour but premier la lutte contre la grande criminalité, mais est applicable à toutes les sortes de criminalité. En est explicitement exclue la coopération policière en matière de délits politiques, militaires et fiscaux.

Cet accord ne porte pas atteinte au partage des compétences entre les autorités de justice et de police. La répartition des compétences entre la Confédération et les cantons, de même que celle entre ces derniers ne sont pas affectées. Cet accord peut être mis en œuvre avec les moyens existants.

Message

1 Présentation de l'accord

1.1 Contexte

Les menaces qui pèsent sur la Suisse ne s'expliquent pas seulement par des facteurs propres à la Suisse. Elles sont aussi étroitement liées au contexte international. De nombreuses formes de criminalité, comme le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, la cybercriminalité ou le trafic de stupéfiants, ont, typiquement, un caractère transfrontalier. Les acteurs de ces formes de criminalité sont censés agir par-delà les frontières. En général, la recherche de profits par le biais d'organisations criminelles présuppose aussi des contacts transfrontaliers. Or la Suisse doit coopérer étroitement avec les autorités de police étrangères si elle veut enrayer la criminalité transfrontalière. Par ailleurs, la coopération avec la Suisse est importante pour les autorités étrangères.

La coopération policière internationale repose aujourd'hui sur trois piliers. *Le premier* est la coopération multilatérale par le biais d'Interpol, qui regroupe aujourd'hui 186 membres. Cette coopération porte surtout sur l'échange d'informations policières et sur les avis de recherche internationaux. Interpol gère toutefois aussi ses propres banques de données et fournit à ses membres un soutien opérationnel, pour ce qui est notamment des techniques forensiques.

Le deuxième pilier est la coopération multilatérale avec les Etats européens. L'association de la Suisse à Schengen/Dublin¹ renforce, dans le domaine policier notamment, la coopération en matière de recherches transfrontalières au niveau européen. L'accord conclu avec Europol², entré en vigueur le 1^{er} mars 2006, permet en outre de renforcer la lutte contre les organisations criminelles grâce à l'échange d'informations et d'analyses relevant du domaine opérationnel. En avril 2007, la Suisse a par ailleurs lancé des négociations avec l'Union européenne (UE) pour la conclusion d'un accord avec Eurojust. Cet accord permettra d'améliorer l'efficacité de la coopération entre les autorités compétentes des Etats membres et de la Suisse en cas d'investigations en matière de crime organisé et de crimes transfrontaliers graves.

Enfin, *le troisième pilier* concerne la coopération policière bilatérale. Cette forme de coopération permet à la fois d'établir des contacts directs avec un pays précis et d'adapter les accords aux besoins et aux possibilités de coopération. Des accords bilatéraux ont été conclus avec tous les Etats voisins (Allemagne³, Autriche/Principauté de Liechtenstein⁴, France⁵ et Italie⁶) et avec la Hongrie⁷, la Slovaquie⁸, la Lettonie⁹ et la République tchèque¹⁰. D'autres traités ont été signés avec l'Albanie¹¹,

1 FF 2004 5593

2 RS 0.360.268.2

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 FF 2006 2145

la Macédoine¹² et la Roumanie¹³. Ils ont été approuvés par le Parlement lors de la session de printemps 2007, mais ne sont pas encore entrés en vigueur. De nouvelles démarches exploratoires ont déjà été entreprises dans la région de l'Europe de l'Est et du Sud-Est.

1.2 Dérroulement et résultat des négociations

Par lettre du 7 avril 2005, la Suisse a manifesté à l'égard de la Bosnie-Herzégovine son intérêt à la tenue de discussions exploratoires et communiqué dans le même temps un projet d'accord. Après avoir pris des décisions importantes relatives à la réforme de la police, la Bosnie-Herzégovine a confirmé son propre intérêt à la conclusion d'un accord bilatéral de coopération policière. Des experts des deux pays se sont rencontrés les 27 et 28 mars 2006 à Sarajevo pour négocier et parapher, en une seule rencontre, un accord basé sur le projet élaboré par la Suisse.

L'accord a été négocié en anglais et signé dans cette langue. Une signature supplémentaire dans une des langues officielles suisses, qui a été souhaitée, aurait impliqué, du côté de la Bosnie-Herzégovine, conformément à sa Constitution, une signature également dans les langues bosniaque, croate et serbe. Cela aurait eu pour conséquence une surcharge administrative importante ainsi qu'une reconnaissance indirecte et non souhaitée d'un point de vue diplomatique de l'existence de trois langues ethniques différentes, raison pour laquelle la délégation suisse s'est déclarée disposée à signer le texte en langue anglaise.

L'accord a été approuvé le 14 février 2007 par le Conseil fédéral et signé par le conseiller fédéral Christoph Blocher et le ministre de la sécurité de la Bosnie-Herzégovine, Tarik Sadović, le 24 avril 2007 à Berne.

1.3 Aperçu du contenu de l'accord

Dans le préambule, les Parties confirment leur intérêt au renforcement de la coopération, en particulier dans le domaine de la grande criminalité. On fait ainsi référence implicitement à la coopération existante, notamment dans le domaine d'Interpol. Le préambule précise en outre que la coopération sera concrétisée dans le respect des droits et des devoirs des ressortissants des deux Etats contractants et qu'elle sera attentive aux engagements internationaux.

Le chap. I de l'accord définit l'objet de celui-ci.

Le chap. II fixe le champ d'application matériel, à savoir les formes d'activités criminelles sur lesquelles porte l'accord et le respect des dispositions légales nationales et internationales.

Le chap. III règle les domaines de coopération, la responsabilité civile et pénale, les règles de procédure et les coûts. La coopération englobe en substance l'échange d'informations, la coordination des engagements opérationnels, la mise sur pied d'équipes communes, la formation et le perfectionnement.

¹² FF 2006 2155

¹³ FF 2006 2185

Le chap. IV autorise les Parties contractantes à conclure des accords particuliers permettant le stationnement d'attachés de police.

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 entre autres les autorités compétentes pour l'exécution de l'accord, la compétence de conclure des accords complémentaires sur la base de l'accord ainsi que les modalités d'entrée en vigueur et de dénonciation.

1.4 Appréciation

L'Europe du Sud-Est est une zone importante du point de vue policier, car le crime organisé y demeure très présent¹⁴. Les réseaux criminels d'Europe du Sud-Est s'étendent sur une bonne partie de l'Europe occidentale, et touchent donc également notre pays. La Suisse est souvent confrontée au trafic de stupéfiants, à la traite d'êtres humains et au trafic de migrants en tant que pays de destination. Dans d'autres catégories d'activités criminelles, elle constitue surtout un pays de transit. Les Bosniaques, Serbes et Croates de souche, originaires notamment de Bosnie-Herzégovine, conservent une influence considérable sur l'évolution de la criminalité en Suisse. La Suisse demeurera affectée par leurs activités surtout en raison de l'attrait de sa place économique. A l'heure actuelle, près de 41 000 ressortissants bosniaques séjournent en Suisse. L'expérience a montré que les tensions et les courants existant dans le pays d'origine ont une influence directe sur la diaspora en Suisse et peuvent par conséquent avoir des répercussions sur la sécurité intérieure de la Suisse. Il s'agit donc d'approfondir encore la coopération policière avec les pays d'Europe du Sud-Est et de la soumettre à des règles de procédure et à des dispositions de protection des données claires.

2 Commentaires de certaines dispositions de l'accord

2.1 Chapitre I Objet de l'accord

Art. 1 Objet

L'accord a pour objectif de renforcer la coopération bilatérale entre les Parties contractantes dans la prévention et la détection des infractions et dans les enquêtes en la matière. La formulation choisie indique clairement que la coopération ne porte pas uniquement sur la répression, mais aussi sur la prévention de la criminalité, étant entendu que les tâches préventives relevant des services de renseignements et la coopération internationale y relative restent régies, en Suisse, par la loi fédérale du 21 mars 1997 instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure¹⁵. L'interprétation du terme «infraction» renvoie ici exclusivement au droit national

¹⁴ Cf. Rapport sur la sécurité intérieure de la Suisse 2005 (Office fédéral de la police, DFJP, mai 2006).

¹⁵ RS 120

des Parties contractantes; pour la Suisse, il s'agit donc des dispositions du code pénal (CP)¹⁶, du droit pénal accessoire et du droit pénal cantonal.

2.2 Chapitre II Champ d'application

Art. 2 Champ d'application

L'*art. 2* règle le champ d'application matériel. Il prévoit une coopération dans tous les domaines de la criminalité. L'énumération des délits particulièrement graves que sont notamment le crime organisé, le terrorisme, la traite d'êtres humains, la pédo-criminalité, la cybercriminalité ou la corruption indique clairement que la coopération sera axée sur la lutte contre ces infractions. Le *par. 2* interdit expressément la coopération dans des affaires de nature politique, militaire et fiscale, la coopération policière étant exclue en raison de la nature particulière de telles infractions.

Art. 3 Droit applicable

Aux termes de l'*art. 3*, la coopération se déroulera conformément à la législation nationale et dans les limites des engagements de droit international. Cela signifie que les prescriptions de procédure et de compétence du droit suisse devront être respectées lors de la mise en œuvre opérationnelle de mesures. Il ne sera possible de dire que dans des cas concrets 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 (perquisitions domiciliaires, séquestres, surveillance téléphonique, etc.) pourront être ordonnées par la seule voie de l'entraide judiciaire.

Par ailleurs, la réserve en faveur des accords internationaux existants signifie que l'accord ne déroge en rien aux dispositions d'accords internationaux bilatéraux ou multilatéraux ratifiés par la Suisse ou la Bosnie-Herzégovine.

2.3 Chapitre III Domaines de coopération et procédure

Art. 4 Coopération en général

L'*art. 4* énumère les quatre domaines de la coopération qui sont ensuite spécifiés dans l'accord. Ces domaines sont l'échange d'informations, la coordination d'engagements opérationnels, la création d'équipes communes, la formation et le perfectionnement.

Art. 5 Echange d'informations

L'*art. 5* règle le soutien que se portent mutuellement les Parties contractantes en échangeant des données et du matériel à caractère personnel ou d'autres données et matériel à caractère non personnel. L'échange de données personnelles, y compris

¹⁶ RS 311.0

les données personnelles sensibles conformément à l'*art. 14, let. a*, et de matériel à caractère personnel comprend par exemple la communication des données personnelles de particuliers ayant participé à des infractions, les renseignements sur des suspects, les informations sur le mode opératoire des criminels, les mesures prises ou les actes criminels planifiés. Cet échange d'informations à caractère personnel sert en premier lieu aux tâches opérationnelles de police.

L'échange de données et de matériel non personnels 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, l'échange d'analyses criminelles et de points de la situation revêt un caractère prioritaire, mais englobe également la documentation spécialisée d'ordre général. La coordination porte sur l'échange d'informations concernant les interventions prévues. Le moment prévu pour ces interventions doit être coordonné avec l'autre pays. Enfin, l'information sur des modifications de lois entrant dans le champ d'application de l'accord est aussi explicitement mentionnée.

L'*art. 5* n'énumère pas de manière exhaustive les domaines dans lesquels les Parties peuvent échanger des données. Comme précédemment mentionné, le droit national des Parties contractantes est déterminant pour tous les aspects ayant trait à l'étendue de l'échange de données et aux principes le régissant. En Suisse, l'échange d'informations relevant de la police judiciaire est régi par la loi fédérale du 20 mars 1981 sur l'entraide internationale en matière pénale (EIMP)¹⁷ et par les statuts et règlements d'Interpol que le Conseil fédéral aura déclarés applicables (art. 350 à 352 CP).

Art. 6 Coordination

La lutte contre la criminalité transfrontalière peut amener un Etat à planifier, en coopération avec d'autres Etats concernés, des opérations de police organisées au niveau national et à coordonner avec eux, au besoin, le moment prévu pour les interventions. Ces interventions concernent en particulier la recherche de personnes et d'objets, et la mise en œuvre de techniques d'enquête spéciales comme la livraison contrôlée, l'observation ou l'investigation secrète. Toutefois, la coordination peut aussi porter sur les mesures concernant la protection des victimes et des témoins prévue par le droit national, qui sont d'un grand intérêt pour les deux pays. La planification et la réalisation de programmes communs en matière de prévention criminelle sont également incluses.

La mise en œuvre de certaines mesures peut aussi être la source de grosses dépenses. En dérogation au principe figurant à l'*art. 12, par. 7*, selon lequel chaque Etat contractant supporte ses propres coûts, le *par. 2* établit que les autorités compétentes détermineront dans chaque cas d'espèce s'il est nécessaire de procéder à une répartition des frais.

Art. 7 Equipes communes

L'*art. 7* prévoit la constitution d'équipes communes en fonction des besoins. Il pourra s'agir d'équipes d'analyse chargées d'élaborer des points de la situation ou des analyses criminelles, ou bien d'équipes mixtes de contrôle et d'observation en

¹⁷ RS 351.1

cas de mesures opérationnelles. Il sera en outre possible de former des groupes mixtes d'enquête pour les cas spécifiques qui concernent les deux pays¹⁸. Les agents d'un Etat contractant qui assument, sur le territoire de l'autre Etat contractant, des fonctions de conseil et d'appui, ne pourront disposer du pouvoir de souveraineté. Selon les besoins, et d'entente avec l'autre Partie contractante, les modalités régissant les groupes communs de travail pourront être en outre spécifiées dans un accord complémentaire, conformément à l'art. 19 de l'accord.

Art. 8 Assistance et rapports de service

L'Etat contractant destinataire accordera aux agents qui sont en opération sur son territoire pour le compte de l'autre Etat, conformément à l'art. 7, la même protection et la même assistance qu'à ses propres agents. Cette obligation porte, en particulier, sur les conditions de travail et sur la protection contre la mise en danger de la santé et de la vie des agents.

En vertu du *par. 2*, les agents détachés demeureront néanmoins soumis à leur Etat d'origine en ce qui concerne leurs rapports de service, leurs conditions d'engagement et leur statut disciplinaire.

Art. 9 Responsabilité civile

L'art. 9 régleme les prétentions de droit civil auxquelles pourrait donner lieu l'engagement d'agents en vertu de l'art. 7. Selon la règle de base applicable, une Partie contractante sera responsable de tous les dommages causés par ses agents lors d'une mission. La Partie contractante 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. En pareil cas, l'autre Partie contractante devra rembourser intégralement toute indemnisation versée aux victimes du dommage ou à leurs ayants droit. Sous réserve de ce remboursement et de tout droit qu'il pourrait faire valoir à l'égard de tiers, l'Etat contractant sur le territoire duquel le dommage a été causé ne pourra réclamer aucun autre remboursement.

Art. 11 Formation et perfectionnement

En vertu de l'art. 11, la coopération pourra être renforcée par le biais de mesures de formation et de perfectionnement dans les domaines policier ou linguistique. A cet effet, la participation à des cours de formation, l'organisation en commun de séminaires et d'exercices et la formation de spécialistes revêtiront un caractère prioritaire. L'échange de concepts de formation et la participation d'observateurs aux exercices de l'autre Partie contractante seront également possibles.

Art. 12 Procédure et coûts

L'art. 12 règle les procédures et la répartition des frais dans le cadre de la coopération. En vertu de cette disposition, les demandes d'informations ou les autres requêtes d'assistance devront être déposées en principe sous forme écrite par le biais de moyens de transmission cryptés. Si le contenu de la demande le permet, celle-ci

¹⁸ Les dispositions relatives aux équipes communes d'enquête au sens de l'art. 20 du Deuxième Protocole additionnel à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale (RS 0.351.12; RO 2005 333) sont réservées.

par les dispositions de la Convention de Vienne du 18 avril 1961 sur les relations diplomatiques²⁰.

Les *par. 2 et 3* posent les principes sur lesquels reposent les tâches d'un attaché de police. L'objectif visé est une intensification de la coopération policière, notamment par les procédures d'entraide policière ou judiciaire, les agents ne pouvant pas exercer de fonctions relevant de la puissance publique sur le territoire de l'autre Partie contractante. Les détails des droits et des devoirs des agents stationnés sont régis dans les accords particuliers.

Pour l'heure, aucun policier de Bosnie-Herzégovine n'a été détaché à Berne, et la Suisse ne prévoit pas le stationnement d'un attaché de police à Sarajevo. Pourtant, il est examiné de faire une coaccréditation de l'attaché de police suisse qui est stationné à Skopje (Macédoine) aussi pour la Bosnie-Herzégovine.

2.5 **Chapitre V** **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 affectera les droits de la personnalité des intéressés. Les art. 14 et 15 sont destinés à mettre en accord les objectifs d'une répression efficace avec ceux de la protection des droits fondamentaux.

Art. 14 Protection des données

L'*art. 14* de l'accord fixe les principales prescriptions régissant la transmission de données personnelles, qui devront être impérativement observées dans le cadre de la coopération déployée par les autorités des deux pays. En vertu du droit national et des accords multilatéraux ratifiés par la Suisse²¹, les autorités de police de la Confédération et des cantons sont tenues de respecter les dispositions figurant dans l'accord.

Cet article prescrit explicitement que les données sensibles présentant un intérêt pour la police, telles que les éléments relatifs aux convictions religieuses ou les profils de la personnalité, ne pourront être transmises qu'en cas d'absolue nécessité et que si elles sont jointes à d'autres données relatives à la poursuite pénale.

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, mais aussi l'obligation de rectification et d'effacement des données qui en découle;

²⁰ RS **0.191.01**

²¹ Il s'agit surtout de la Convention du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (RS **0.235.1**) et de la Recommandation R (87)15 du Comité ministériel du Conseil de l'Europe du 17 septembre 1987 sur l'utilisation des données à caractère personnel dans le secteur de la police.

- 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 de données prévus dans le droit national applicable;
- l’obligation de consigner dans les dossiers la transmission, la réception et la suppression de données;
- les modalités de remboursement entre les Parties contractantes en cas de recours;
- l’obligation de prendre des mesures en vue de la sécurité des données.

Art. 15 Protection d’informations classifiées et remise à des tiers

L’*art. 15* 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 (p. ex. «*secret*» ou «*confidentiel*»). 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, et si oui comment, sera réglée par le droit respectif des Parties. Ainsi, les autorités civiles de la Confédération devront appliquer en la matière l’ordonnance du 10 décembre 1990 sur la classification et le traitement d’informations de l’administration civile²².

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.

2.6 **Chapitre VI** **Dispositions finales**

Art. 16 Autorités compétentes

L’*art. 16* désigne les services qui sont habilités, sur un plan stratégique (*par. 1*) et opérationnel (*par. 2*), à exécuter 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 cet accord. En Suisse, il s’agit du Département fédéral de justice et police et l’Office fédéral de la police, en Bosnie-Herzégovine, du Ministère de la sécurité et du Secteur de la coopération internationale.

A l’instar de la coopération intervenant dans le cadre d’Interpol et d’Europol, la coopération s’opérera exclusivement entre les autorités centrales. Ce principe est appliqué non seulement à la coopération avec les Etat voisins mais également à celle

²² RS 172.015

avec d'autres Etats. Les requêtes seront ainsi transmises à un service central qui les traitera conformément aux prescriptions nationales et, si besoin est, les transmettra à l'autorité compétente. La communication s'en trouvera clarifiée et la coordination facilitée.

De plus, les autorités centrales, organes compétents en matière d'exécution, seront les principaux interlocuteurs lorsqu'il s'agira de clarifier des questions d'interprétation ou d'élaborer des propositions de développement de l'accord. L'application de ce principe consistant à désigner une autorité centrale permettra au Corps des gardes-frontière et aux autorités policières et de poursuite pénale des cantons, tout comme à l'Office fédéral de la police, de s'appuyer sur l'accord.

Le *par. 3* établit que les Parties se communiquent mutuellement, 30 jours après l'entrée en vigueur de l'accord, les adresses, les numéros de téléphone et de télécopie ainsi que d'autres moyens de communication des principaux services des organes responsables. La Centrale d'engagement de l'Office fédéral de la police sera l'instance principale pour la Suisse. Elle assure aujourd'hui déjà, 24 heures sur 24, un échange d'informations efficace entre les autorités de police étrangères et les autorités de police suisses, ou entre celles-là et l'Administration fédérale des douanes, à savoir le Corps des gardes-frontière.

Art. 17 Langue

L'*art. 17* règle les modalités linguistiques de la coopération. En règle générale, les informations devront être échangées en langue anglaise afin d'éviter les frais de traduction. Dans des cas concrets, les autorités de police concernées pourront toutefois convenir entre elles de communiquer dans une autre langue.

Art. 18 Rencontre d'experts

L'*art. 18* prévoit, pour des représentants de haut rang des Parties contractantes, la possibilité de se rencontrer. Ces rencontres seront organisées selon les besoins et permettront de faire le point sur la mise en œuvre de l'accord. Dans le cadre de ces rencontres, les spécialistes pourront également échanger leurs expériences relatives aux 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. 19 Arrangements complémentaires

Les autorités chargées de l'application de l'accord pourront, sur la base et dans les limites de l'accord, rédiger des conventions d'application. Il peut s'agir soit de conventions d'application spécifiques et de durée déterminée réglant l'assistance dans des cas particuliers, soit de conventions générales et de durée indéterminée fixant les modalités générales de la coopération.

Art. 20 Relation avec d'autres accords internationaux

L'*art. 20* de l'accord contient une réserve en faveur des accords internationaux auxquels la Bosnie-Herzégovine et la Suisse sont parties. Ainsi, l'accord de coopération policière ne déroge en rien aux dispositions découlant d'autres accords internationaux bilatéraux ou multilatéraux contraignants pour la Suisse ou la Bosnie-

Herzégovine. Cette clause implique aussi que les règles de l'accord qui introduisent des modifications ou une concrétisation des droits et des obligations découlant d'accords internationaux doivent être respectées.

3 Conséquences

L'exécution de l'accord pourra se faire avec les moyens disponibles et n'entraînera aucune charge supplémentaire pour la Confédération et les cantons en termes de finances et de personnel. Certaines mesures telles que la coordination d'engagements opérationnels peuvent toutefois, dans des cas particuliers et moyennant entente entre les Parties contractantes, conduire à une répartition des coûts. Comme le texte soumis ne contient pas de dispositions relatives aux subventions et qu'il ne requiert en outre aucun crédit d'engagement ni plafond de dépenses, il n'est pas soumis au frein aux dépenses prévu par l'art. 159, al. 3, let. b, de la Constitution (Cst.)²³.

4 Programme de la législation

Le présent objet correspond aux objectifs du programme de la législation 2003 à 2007 (FF 2004 1141).

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité

L'accord se fonde sur l'art. 54, al. 1, Cst., qui confère à la Confédération une compétence générale dans le domaine des affaires étrangères et l'autorise à conclure des traités avec l'étranger. S'agissant des traités internationaux, le principe applicable est celui selon lequel la Confédération peut conclure des accords sur les objets qu'elle souhaite, indépendamment de la question de savoir si ceux-ci relèvent de la compétence fédérale ou cantonale (cf. FF 1994 II 608). Le droit des cantons de conclure des traités avec l'étranger dans les domaines relevant de leur compétence (art. 56, al. 1, Cst.) est ainsi subsidiaire. Cependant, la Confédération fait un usage retenu de sa compétence générale lorsque les domaines à régler touchent essentiellement la compétence des cantons. Dès lors que la Confédération a conclu elle-même un traité, les cantons ne peuvent plus invoquer leur propre compétence dans la matière en question.

Les dispositions de l'accord concernent essentiellement l'échange d'informations entre les autorités centrales nationales suisses et les autorités centrales nationales de Bosnie-Herzégovine. Dans la mesure où les pays limitrophes ne sont pas concernés, l'échange international d'informations est, aujourd'hui déjà, réservé aux autorités fédérales. Ainsi, rien ne change sur le plan des compétences attribuées aux cantons dans le domaine de la police.

Le Conseil fédéral ne dispose pas ici de la compétence que lui confère l'art. 7a de la loi fédérale du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration²⁴ de conclure seul des traités internationaux. Aussi l'accord est-il soumis à l'approbation de l'Assemblée fédérale conformément à l'art. 166, al. 2, Cst.

5.2 Relation avec le droit européen

L'Union européenne s'est efforcée déjà depuis quelques années de renforcer la coopération policière avec plusieurs pays d'Europe de l'Est et du Sud-Est, notamment dans la perspective de demandes d'adhésion déposées par certains d'entre eux, dont la Bosnie-Herzégovine. La conclusion du présent accord par la Suisse va dans la même direction et se trouve dès lors en conformité avec les arrangements dans ce domaine entre l'Union européenne et la Bosnie-Herzégovine, et avec le droit européen en vigueur, en particulier la réglementation de Schengen relative à la coopération policière.

5.3 Forme de l'acte à adopter et référendum facultatif

Aux termes de l'art. 141, al. 1, let. d, Cst., les traités internationaux sont sujets au référendum s'ils sont d'une durée indéterminée et s'ils 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. Or, selon l'art. 22, al. 4, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement²⁵, est réputée fixant des règles de droit toute disposition générale et abstraite d'application directe qui crée des obligations, confère des droits ou attribue des compétences. Une telle norme est importante lorsque l'objet à régler devrait être édicté dans le droit national, en vertu de l'art. 164, al. 1, Cst., sous la forme d'une loi. Or l'accord avec la Bosnie-Herzégovine peut être dénoncé à tout moment; il ne prévoit pas l'adhésion à une organisation internationale, et sa mise en œuvre n'exige pas l'adoption de lois fédérales. En revanche, il contient des dispositions importantes fixant des règles de droit. D'une part, de nouvelles compétences seront conférées aux autorités qui appliqueront la loi (p. ex. constitution de groupes de contrôle, d'observation, d'analyse et d'investigation communs). D'autre part, les Parties ont des obligations (p. ex. responsabilité, obligation de dédommager si des données inexacts ont été transmises). Ces normes sont des dispositions importantes fixant des règles de droit au sens défini par l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, Cst. qui, si elles étaient édictées dans le droit national, donneraient lieu à une loi formelle. En conséquence, l'accord est sujet au référendum et approuvé sous la forme d'un arrêté fédéral.

²⁴ RS 172.010

²⁵ RS 171.10

Message concernant l'Accord avec la Bosnie-Herzégovine sur la coopération policière en matière de lutte contre la criminalité

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	2007
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	44
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	07.080
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	30.10.2007
Date	
Data	
Seite	7107-7120
Page	
Pagina	
Ref. No	10 141 066

Die elektronischen Daten der Schweizerischen Bundeskanzlei wurden durch das Schweizerische Bundesarchiv übernommen.

Les données électroniques de la Chancellerie fédérale suisse ont été reprises par les Archives fédérales suisses.

I dati elettronici della Cancelleria federale svizzera sono stati ripresi dall'Archivio federale svizzero.