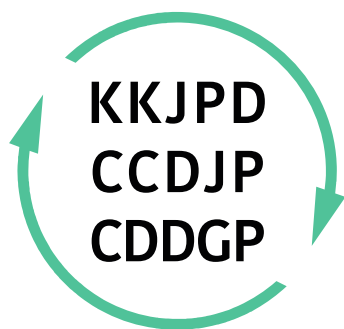




Convention entre la Confédération et les cantons sur l'harmonisation et la mise à disposition commune de la technique et de l'informatique policières en Suisse (CTIP)

Rapport explicatif

Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police
Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia

Secrétariat général CCDJP, Maison des cantons, Speichergasse 6, case postale, 3001 Berne
Tél. +41 31 318 15 05, Fax : +41 31 318 15 06, info@kkjpd.ch, www.kkjpd.ch

Convention TIP

Rapport explicatif

Table des matières

Point de la situation.....	4
Conditions-cadres	5
Organisation	5
Commentaires de la convention article par article.....	7
Préambule	7
Section 1 Dispositions générales.....	7
Art. 1 Objet de la convention	7
Art. 2 Principes de la coopération	7
Section 2 Corporation "TIP Suisse"	7
Art. 3 Forme juridique et but	7
Art. 4 Organes	9
Art. 5 Rapports entre les organes	9
Art. 6 Assemblée stratégique	10
Art. 7 Comité stratégique	10
Art. 8 Assemblée opérationnelle	10
Art. 9 Comité opérationnel	10
Art. 10 Prestataire de services	11
Art. 11 Organe de révision.....	11
Art. 12 Groupes spécialisés.....	11
Art. 13 Décisions des assemblées et des comités	11
Art. 14 Règlement de gestion et règlement financier	12
Art. 15 Pouvoir de signature et inscription au registre du commerce	12
Section 3 Gestion stratégique	13
Art. 16	13
Section 4 Projets ainsi que produits et leur utilisation	13
Art. 17 Bénéficiaires de prestations ayant le statut de parties.....	13
Art. 18 Bénéficiaires de prestations n'ayant pas le statut de parties	14
Art. 19 Développement, lancement et exécution de projets	14
Section 5 Finances	15

Art. 20	Budget	15
Art. 21	Frais généraux.....	15
Art. 22	Coûts de projet	16
Art. 23	Bénéfices et patrimoine	16
Art. 24	Comptabilité et présentation des comptes	16
Section 6 Droit applicable		17
Art. 25		17
Section 7 Dispositions finales.....		20
Art. 26	Conclusion de la convention et entrée en vigueur	20
Art. 27	Adhésion.....	20
Art. 28	Fondation de TIP Suisse.....	20
Art. 29	Poursuite de l'utilisation de produits HIP sans signature de la présente convention...	21
Art. 30	Modification de la convention	21
Art. 31	Dénonciation.....	21
Art. 32	Dissolution de la convention	21
Art. 33	Dissolution de TIP Suisse	22
Art. 34	Conséquences financières de la dénonciation et de la dissolution de TIP Suisse ..	22
Art. 35	Poursuite de l'utilisation de produits après la dénonciation	22
Art. 36	Règlement des différends	22

Point de la situation

En 2010, la CCDJP a lancé le programme Harmonisation de l'informatique policière suisse (HIP), projet s'inscrivant dans le contexte d'un besoin croissant de coordination et d'interconnexion entre les cantons dans le domaine de l'informatique policière. Le programme prévoyait en outre des possibilités d'acquisitions communes permettant des solutions informatiques plus économiques. La mise en œuvre opérationnelle du programme HIP fut confiée à un service ayant son siège au Centre national de compétences technique et informatique policières (TIP).

Ces dernières années, plusieurs projets ont été réalisés avec succès dans le cadre du programme HIP/TIP (plate-forme sur les armes, application pour les unités spéciales, harmonisation des tables de codes, bureau de police virtuel ePolice, messagerie sécurisée à l'usage de la police etc.). Une évaluation a montré les avantages du programme, mais a également permis de déceler certains problèmes. Par exemple, la direction stratégique du programme n'a eu jusqu'à présent que trop peu d'influence sur la teneur du programme.

Parallèlement, il est apparu que l'un des principaux buts visés par le projet HIP, soit la mise en œuvre de projets d'importance stratégique majeure dans le domaine policier, n'avait pas encore été atteint dans une mesure satisfaisante. Si le HIP a effectivement permis un développement de la coopération sur les bases existantes, l'intensification et l'automatisation de l'échange de données n'ont par contre pas été réalisées jusqu'ici autant qu'on le souhaitait. Raison pour laquelle la mise en réseau des bases de données des autorités policières et la création de bases légales permettant un échange automatisé d'informations, élément aujourd'hui indispensable pour un travail policier moderne et efficace, n'ont pas encore abouti. L'harmonisation d'applications policières d'importance majeure telles que la « présentation électronique de la situation », le système commun de « traitement des affaires » et l'interconnexion des bases de données policières n'ont pas encore été réalisés en raison des intérêts et conceptions, parfois diamétralement opposés, des différentes parties prenantes. Une conception uniforme en matière de gestion de l'information et des données des corps de police suisses fait défaut.

En outre, les exigences auxquelles la police doit satisfaire s'étant fortement transformées ces dernières années, il est nécessaire que son travail soit davantage numérisé pour qu'elle puisse continuer d'assurer la sécurité intérieure. Cette numérisation nécessite d'importants investissements et implique l'interopérabilité entre les diverses autorités de police, ce que seule une coopération beaucoup plus intensive permettra de réaliser et de financer.

La Suisse n'est pas seule face à ces défis. D'autres pays européens y sont aussi confrontés. L'Angleterre, les Pays-Bas, l'Allemagne et la Finlande ont réagi en lançant des programmes d'harmonisation. Partout, deux aspects essentiels sont désignés comme des facteurs poussant à l'harmonisation :

- La nécessité de fournir rapidement des informations exhaustives aux échelons opérationnel, stratégique et politique et, au besoin, de les exploiter en commun ;
- La réalisation d'un potentiel d'économies financières considérables par le développement, l'acquisition et l'exploitation en commun de systèmes TI.

Pour mettre en place les structures permettant une coopération plus étroite et plus intensive, des travaux ont été entrepris en vue de créer une convention de coopération policière qui devrait régler, outre le domaine HIP/TIP, une réorganisation du secrétariat général de la CCPCS et l'intégration de l'état-major de conduite de la police (EM Cond P). L'exigence à respecter était que la convention HIP existante demeure toujours applicable, sans changement. En dépit de plusieurs années d'efforts, il n'a pas été possible de trouver une solution satisfaisante sur la base de cette prémisse. Comme la convention HIP et le champ d'activité TIP de la CCPCS relèvent d'autorités différentes, la coexistence de deux conventions sui generis conduit inévitablement à des structures parallèles dont les domaines de responsabilité se chevauchent largement.

Ces dernières années, l'évolution des technologies de l'information a également montré que, dans le domaine de l'informatique policière, ce n'est plus dans des systèmes et applications acquis individuellement par les différents corps de police qu'il faut chercher un moyen à la fois économique et moderne de relever le défi, mais dans des solutions Web accessibles à de nombreux corps de police, voire à

tous. Dans le cadre de l'HIP, cette tendance est déjà prise en compte. À cet effet, les cantons participant à un projet s'organisent en association afin de pouvoir agir sur les marchés publics en vertu d'une personnalité juridique et de limiter la responsabilité des cantons. Cette évolution a toutefois abouti à une multiplication des associations et à des structures complexes dans le domaine des acquisitions policières.

Ces deux problèmes principaux (le chevauchement des structures HIP et TIP ainsi que la multiplication des associations) ne peuvent être résolus qu'à deux conditions :

- premièrement, que les conventions HIP et les règlements dans le domaine TIP soient fusionnés dans une seule convention et,
- secondement, que soit constituée une personnalité juridique pouvant, en tant que prestataire, acquérir pour les corps de police suisses des solutions dans le domaine de la technique et de l'informatique policières.

Il a ainsi été décidé de régler par le biais d'une seule et unique convention les champs d'activité HIP et TIP. Ceux-ci doivent être fusionnés et intégrés à un nouveau programme TIP, avec une direction stratégique et opérationnelle commune. Ce qui suppose une révision totale de la convention HIP en vigueur par le biais de la présente convention TIP. Comme jusqu'ici, tous les cantons ayant ratifié la convention devront financer les structures communes, tandis que la participation aux divers projets informatiques et techniques demeurera facultative.

La réorganisation du SG CCPCS et les questions relatives à l'état-major de conduite de la police, affaires qui, à l'origine, devaient être traitées par le biais de la convention de coopération policière, sont traitées séparément.

Conditions-cadres

La convention signée par les parties intéressées sert de base au programme d'harmonisation. Elle constitue le cadre de l'harmonisation.

La convention n'interfère ni dans les compétences ni dans l'organisation des cantons ou des services fédéraux concernés. La Confédération et les cantons doivent toutefois assurer que les mesures d'harmonisation soient conformes aux dispositions de la loi fédérale du 19 juillet 1992 sur la protection des données (LPD) et aux prescriptions cantonales en la matière. Dans l'exécution de leurs tâches communes, la Confédération et les cantons se conforment au droit qui leur est applicable.

Organisation

La présente *convention TIP* constitue le cadre des travaux futurs en rapport avec le programme TIP. Elle doit mettre en place une seule organisation dénommée TIP Suisse relevant du droit public et à laquelle soient rattachés tous les organes stratégiques, opérationnels et consultatifs ainsi que le prestataire de services TIP (figure 1).

Organisation TIP

Organisation unifiée de droit public TIP (personne morale)

Gestion stratégique:

- Adjudicateur des projets d'importance nationale et stratégique
- Assure le financement
- Fixe des objectifs
- Elabore le plan directeur
- Assure la base légale

Assemblée stratégique

CCDJP + DFJP

Base légale:

Convention TIP entre cantons et Confédération

Comité stratégique

CCDJP: 3 (2 conseillers d'Etat + Secrétaire général)

CCPCS: 2

Confédération: 3 (DFJP, DFF, DDPS)

Assemblée opérationnelle

Plénum CCPCS + AFD + OFPP

Gestion opérationnelle:

- Adjudicateur des projets n'ayant pas une importance nationale et stratégique
- Met en œuvre les projets
- Assure et coordonne l'exploitation
- Gère et conclut les affaires
- Rend compte des résultats

Comité opérationnel

Représentants des corps de police + spécialistes

Organe de gestion

Organe de révision

Prestataire de services

Groupe spécialisé Technique

Groupe spécialisé Informatique

Autre/s groupe/s spécialisé/s

Figure 1 : Structure de l'organisation TIP Suisse

Commentaires de la convention article par article

Préambule

Le préambule met en exergue le statut juridique du document : il s'agit d'une convention passée entre les cantons, qui la signent, et la Confédération. Le statut de partie n'est donc pas conféré, par exemple, aux directeurs et directrices des départements de justice et police ou aux commandants et commandantes des corps de police, mais bien aux collectivités publiques en tant que telles. Par contre, pour ce qui est de la conclusion de la convention et des décisions subséquentes ayant trait à celle-ci, ce sont les membres compétents des gouvernements cantonaux et la cheffe du DFJP qui agissent au nom de leur collectivité respective. Le préambule mentionne en outre le but général visé par les parties à la convention.

Les travaux effectués dans le cadre de TIP et ceux du groupe stratégique POLSTA doivent être étroitement coordonnés. Le groupe stratégique POLSTA élabore sur mandat de la CCDJP des solutions stratégiques qui permettront aux autorités de police et de poursuite pénale de faire face et de répondre de manière effective et efficace aux défis à venir. Les questions prioritaires portent en l'occurrence sur la gestion de l'information et des données, sur la gouvernance et sur des formes de coopération plus étroite entre les autorités suisses de poursuite pénale. Les domaines auxquels ces travaux se rapportent concernent ainsi des tâches qu'il est envisageable de réaliser dans le cadre de projets TIP.

Section 1 Dispositions générales

Art. 1 Objet de la convention

La coopération dans le domaine des moyens policiers d'intervention selon l'art. 1, al. 3, let. a se rapporte notamment:

- aux enquêtes sur les besoins et aux acquisitions de moyens policiers d'intervention,
- aux mesures d'ordre technique et organisationnel.

Dans le domaine des solutions informatiques, les priorités sont notamment:

- la création de bases ayant pour but de faciliter la coopération,
- l'uniformisation des tableaux de code en vigueur dans les cantons et les divers organes de la Confédération,
- le développement d'applications policières spécifiques et de services TI.

Art. 2 Principes de la coopération

Sans commentaires.

Section 2 Corporation "TIP Suisse"

Art. 3 Forme juridique et but

Remarques préalables concernant la forme juridique: en droit privé, il y a un *numerus clausus* des formes juridiques (société anonyme, société à responsabilité limitée, association, coopérative etc.). Seules existent les formes juridiques qui sont prévues par la loi; elles ne peuvent être modifiées que dans les limites prescrites par la loi (notamment par disposition statutaire).

Dans le droit public, par contre, la législation définit de cas en cas le mode de fonctionnement juridique des organisations. La répartition entre corporations (axées sur leurs membres) et institutions (axées sur les besoins des usagers) sert à mieux s'orienter, mais n'est ni catégorique ni déterminante en ce qui concerne l'application des bases légales respectives. TIP Suisse répond essentiellement aux caractéristiques suivantes:

- TIP Suisse est fondée en tant qu'organisation de droit public ayant sa propre personnalité juridique. La personnalité juridique signifie notamment que l'organisation a son propre patrimoine

et peut contracter en son propre nom. Elle n'agit donc pas uniquement en tant que représentante des collectivités qui y participent.

- TIP Suisse est conçue de manière assez fortement corporatiste, c.-à-d. axée sur ses membres. Cela se reflète notamment dans les règles régissant la composition des organes (art. 6 à 12) et dans les droits des parties à la convention en matière de participation aux projets et d'utilisation des produits (art. 17). Si l'organisation présente aussi un côté similaire à celui d'une institution (orientée vers les usagers), en ce sens qu'elle permet à des collectivités publiques n'ayant pas le statut de parties de participer également à des projets et d'utiliser des produits (art. 18), ce sont néanmoins les éléments caractéristiques de la corporation qui prédominent. Raison pour laquelle TIP Suisse est conçue comme une corporation.
- Le cercle des utilisateurs de TIP Suisse est limité aux collectivités publiques de Suisse, à la Principauté de Liechtenstein ainsi qu'à leurs auxiliaires privés (art. 3, al. 3 et 4). Seuls les cantons suisses et la Confédération peuvent devenir parties à la convention (soit également, dans un certain sens, membres de TIP Suisse; art. 25, al. 1).
- TIP Suisse n'a pas de but lucratif, mais doit seulement s'assurer les recettes nécessaires pour financer les tâches qu'elle assume (art. 22).
- TIP Suisse n'est axée sur le capital, en ce sens que les droits de vote et autres droits de ses membres ne dépendent pas du capital investi. L'article 21 part plutôt de l'idée que les bénéficiaires de prestations (ayant ou non le statut de parties) répartissent les coûts entre eux de manière aussi équitable que possible. L'article 13, al. 4 dispose que, lorsque les assemblées votent sur un produit, seuls les membres dont les collectivités participent au produit en question ont un droit de vote.

L'alinéa 1 énonce le nouveau principe selon lequel est constituée une seule organisation de droit public dotée de la personnalité juridique. Le siège de l'organisation, d'ores et déjà fixé au niveau de la convention elle-même, est à Berne. La conclusion de la convention répond également aux exigences du Tribunal fédéral concernant la fondation d'organisations de droit public (cf. ATF 104 Ia 440).

Al. 2: L'harmonisation de TIP doit être entendue comme l'élaboration d'approches de solutions communes et de standards. Elle vise à ce que les collectivités publiques continuent de subvenir elles-mêmes à leurs besoins, mais qu'un maximum d'interaction et de synergie puisse s'établir entre les biens et services acquis. Par exemple, il est concevable que des normes puissent être fixées pour les consommables des moyens d'intervention, de manière à ce qu'ils puissent être acquis de manière groupée même s'ils sont achetés par chacune des collectivités de façon individuelle. Dans le domaine des technologies de l'information, la normalisation des interfaces entre les systèmes informatiques est particulièrement importante. Toutefois, l'harmonisation peut aussi avoir une incidence sur les principes fonctionnels internes des systèmes respectifs. Dans tout cela, il convient de garder à l'esprit que l'organisation n'a pas la compétence d'imposer aux collectivités, au titre de l'harmonisation, des prescriptions contraignantes en ce qui concerne la gestion de leurs besoins. .

La mise à disposition commune « de la TIP » doit être comprise en termes nuancés dans la mesure où les activités communautarisées peuvent avoir une portée très variée. Il est donc tout à fait concevable que TIP Suisse puisse se charger de la planification, de l'acquisition, de la mise en œuvre, du développement et de l'exploitation de certains produits (par ex. certains systèmes informatisés ou véhicules) dans leur intégralité. Toutefois, il peut également être judicieux que TIP Suisse ne prenne en charge que certaines tâches subsidiaires qui peuvent être définies de manière très restrictive telles que le traitement de procédures d'adjudication de marchés publics, des étapes précoces de la planification ou le travail préliminaire conceptuel.

Les alinéas 3 à 6 restreignent aux institutions assumant des tâches publiques le cercle des participants au projet et des bénéficiaires de prestations.

Al. 4 à 5 : le terme de "collectivité publique" désigne ici les parties à la convention ainsi que les utilisateurs externes, lesquels doivent être aussi des collectivités publiques (également al. 6).

Al. 4 lit. b : par exemple, l'entreprise Securitas SA, qui effectue des transports de détenus sur mandat des cantons, pourrait, avec l'accord de son mandant, utiliser des véhicules spéciaux et profiter d'un éventuel système de planification des ressources, mais elle ne peut pas se procurer des lampes de

poche et des appareils radio ni utiliser un système de communication de la police en vue de l'accomplissement d'autres missions.

L'al. 6 a pour but de permettre une coopération avec des organisations étrangères.

Art. 4 Organes

Contrairement à l'ancienne structure de l'organisation qui comprenait des comités stratégiques dont certains étaient gérés de façon parallèle, la forme actuelle d'organisation permet une répartition claire et coordonnée des tâches et compétences de chaque organe. Dans son ensemble, la structure permet d'étayer largement les travaux effectués tout en assurant un traitement efficace des affaires prévoyant notamment que seuls les projets d'importance nationale et stratégique sont également traités à l'échelon stratégique, tous les autres projets relevant de la compétence de l'échelon opérationnel. .

Le schéma de dénomination proposé pour les quatre organes de décision (assemblées et comités) présente deux avantages essentiels : d'une part, les noms des assemblées et comités donnent une première indication quant au rôle de l'organe en question. Secondement, les règles qui régissent les deux assemblées, les deux comités et chacun des organes de décision peuvent être formulées de manière plus satisfaisante du point de vue linguistique.

Les responsabilités et compétences des différents organes ainsi que la délimitation de leurs tâches et attributions réciproques sont régies par le règlement de gestion et le règlement financier (art. 14).

Les groupes spécialisés ne sont plus traités incidemment comme faisant partie intégrante du prestataire de services, mais comme des organes à part entière. Il n'en résulte cependant pas automatiquement qu'ils puissent représenter l'organisation face à l'extérieur (à ce sujet, cf. Art. 15, al. 1 et 3).

Al. 2 : Dans la composition des organes, une représentation appropriée des régions géographiques et linguistiques du pays doit être assurée, dans la mesure du possible, à tous les membres. La formulation s'inspire de l'art. 175, al. 4 de la Constitution fédérale.

Al. 3: Un mandat de quatre ans est prévu pour tous les membres élus des organes. La réélection est possible. Les membres des assemblées stratégiques et opérationnelles ne sont pas élus, mais y siègent au titre de la fonction qu'ils occupent.

Art. 5 Rapports entre les organes

Les al. 1 et 2 confèrent à la hiérarchie, dont la structure juridique n'était jusqu'ici pas stable et dont la visibilité n'était pas optimale, un ancrage qui va de l'assemblée stratégique au prestataire de services et aux groupes spécialisés. La relation de surveillance ne se limite pas aux seules tâches de contrôle, mais inclut également la subordination hiérarchique au sens large. L'organe de révision est extérieur à cette hiérarchie (al. 5).

Dans toutes les dispositions qui attribuent des tâches à un organe, les aspects qui ressortissent au présent article ont été écartés afin de ne pas surcharger le texte par des redites (notamment au sujet des droits de proposition, de l'obligation de présenter une demande ainsi que des droits de donner des instructions et d'attribuer un mandat).

Al. 1 à 4 :

- Le fonctionnement de la surveillance (cf. "controlling") peut être défini dans le règlement de gestion.
- Le fait que l'idée de haute surveillance ne soit exprimée, à l'al. 1, qu'en référence à l'organe suprême n'exclut pas que, dans l'exercice des compétences des organes de surveillance, des étapes soient sautées. Par exemple, l'assemblée opérationnelle peut donner directement des instructions et des directives au prestataire de services.
- Si l'on omettait la possibilité de sauter des étapes, les processus hiérarchiques devraient toujours se dérouler étape par étape. Dans ce cas, par exemple, l'assemblée stratégique devrait charger le comité stratégique de donner une instruction sur une question de mise en œuvre d'un projet d'importance nationale et stratégique. Ce comité la transmettrait à l'assemblée opérationnelle, qui la confierait au comité opérationnel, lequel la transmettrait en fin de compte au

prestataire de services. L'approche adoptée est certes un peu moins simple et claire que l'approche renonçant à la possibilité de sauter des étapes, mais elle évite des corvées bureaucratiques inutiles et certaines décisions, purement formelles, prises sans latitude décisionnelle.

- Al. 3 : À la let. a est défini le principe selon lequel un organe supérieur auquel une tâche incombe peut confier l'essentiel du travail aux organes qui lui sont subordonnés. Un tel mandat ne peut cependant pas aller jusqu'au point où la responsabilité de l'accomplissement de la mission serait transférée à l'organe subordonné ; cette responsabilité incombe toujours à l'organe compétent en vertu de la convention, lequel doit prendre lui-même les décisions essentielles (par exemple, l'assemblée stratégique peut charger le niveau opérationnel, voire le prestataire de services, d'établir un projet de règlement de gestion [Art. 14], mais c'est à elle-même d'en prononcer l'adoption).
- Al. 3, let. b : Lorsqu'il s'agit de l'accomplissement d'une tâche propre à l'organe subordonné, les organes supérieurs peuvent donner à cet organe des instructions sur l'accomplissement de ses propres tâches. On a par contre renoncé à la possibilité qu'un organe supérieur s'attribue les compétences d'un organe subordonné et prenne des décisions à sa place. Dans la pratique, la différence est minime.

Al. 7 : L'organe de révision est le seul organe détaché de la hiérarchie des organes.

Art. 6 Assemblée stratégique

Al. 2 : Outre les partenaires à la convention que sont la Confédération et les cantons, la Confédération des directrices et directeurs de la sécurité des villes suisses (CDSVS) siège également à l'assemblée stratégique. Cela a pour but d'assurer que les préoccupations des villes soient également prises en compte de manière adéquate au niveau stratégique, bien que les villes ne soient pas parties à la convention mais y participent dans le cadre des projets PTI par le biais de conventions d'utilisation. Au niveau opérationnel, une représentation de la société des chefs de police des villes de Suisse (SCPVS) et de la police municipale de Zurich doit défendre les intérêts de l'échelon communal.

Art. 7 Comité stratégique

Al. 3 : en vertu de l'art. 8j de l'ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS 172.010.1), la nomination de représentants de la Confédération relève de la compétence du Conseil fédéral.

Art. 8 Assemblée opérationnelle

Plutôt que de renvoyer aux statuts de la CCPCS, l'article énumère à l'al. 2 les membres de l'assemblée opérationnelle (cf. art. 3, al. 1 des statuts de la CCPCS, www.kkpks.ch > Organisation > Qui sommes-nous?¹).

Al. 2, let. e : Il est prévu de changer le nom de l'Administration fédérale des douanes (AFD) et de la renommer Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF). Les changements de cette nature, purement formels, ne nécessitent pas l'ouverture d'une procédure de modification de la convention et peuvent être reportés sans formalité dans le recueil systématique du droit fédéral (art. 12, al. 2 de la loi fédérale sur les recueils du droit fédéral et la Feuille fédérale).

Al. 3 : Cette règle particulière est par exemple applicable dans le cas où le commandant de la police municipale de Zurich (al. 2, let. b) est en même temps le président de Société des chefs des polices des villes de Suisse (al. 2, let. c).

Al. 4 : Il est prévu que l'assemblée opérationnelle élise elle-même son président et son vice-président.

Art. 9 Comité opérationnel

Al. 2 : Cette compétence subsidiaire est attribuée au niveau opérationnel afin de décharger l'échelon stratégique de tâches susceptibles de ne pas correspondre à son niveau. Si, contre toute attente, des tâches d'importance stratégique qui ne sont pas attribuées par la convention devaient se présenter,

¹ Consulté le 8 mai 2019.

les organes stratégiques pourraient prendre eux-mêmes les décisions requises en exerçant leur droit de donner des instructions (Art. 5, al. 3).

Al. 3, let. b et c: L'expert financier dirige le service des finances au sein du comité opérationnel, le juriste est responsable du service juridique.

Al. 3, let. d : Le statut spécial des cantons de Berne, de Zurich et du Tessin est inscrit dans la convention. Les cantons du Tessin et de Zurich ont un siège car ils ne sont pas affiliés à un concordat de police. Un poids important revient au canton de Berne en raison de son rôle de canton pionnier pour ce qui est de nombreux projets informatiques dans le domaine de la police.

Al. 5 : Cet alinéa confirme ce qui a déjà été dit au sujet de l'Art. 7, al. 3 concernant l'élection des représentants de la Confédération.

Art. 10 Prestataire de services

Al. 3 : Les deux possibilités dont dispose le prestataire de services pour engager son personnel sont prévues clairement. L'une des possibilités est un engagement direct par contrat de travail entre TIP Suisse et la personne concernée. Dans ce cas, c'est le droit du personnel en vigueur dans le canton de Berne qui est applicable (Art. 25), mais l'employeur est TIP Suisse et non pas le canton de Berne.

L'autre possibilité consiste en ce qu'une collectivité publique, partie à cette convention, mette à disposition des personnes qui sont sous contrat de travail avec elle, ce qui nécessite une convention entre TIP Suisse et la collectivité publique concernée. TIP Suisse ne conclut pas de contrat de travail supplémentaire avec les personnes qui travaillent à son service sur la base d'une telle convention. Dans ladite convention, la collectivité publique et TIP Suisse règlent, au besoin, les questions concernant le temps de travail, le renouvellement des personnes engagées (par ex. couplage au contrat de travail conclu avec la collectivité publique), les modalités de la rémunération (par ex. via la caisse de la collectivité publique ou directement à la personne concernée). Voir également les commentaires concernant l'Art. 25.

Art. 11 Organe de révision

À l'al. 3 est formulée la préférence donnée au contrôle financier d'une collectivité publique participante. Une modalité envisageable serait que les grands cantons et la Confédération assurent à tour de rôle les contrôles financiers. Il serait judicieux que cette fonction soit toujours assumée pour une période de quatre ans. Dans le cas où elle ne peut pas l'être, il est également envisageable d'élire un organe de révision du secteur privé.

Art. 12 Groupes spécialisés

L'al. 2 précise que le comité opérationnel non seulement détermine quels sont les groupes spécialisés, mais qu'il en élit également les membres.

Al. 3 et 4 : Les membres sont moins des représentants des intérêts de leur collectivité publique que des experts chargés de faire valoir le point de vue des bénéficiaires des prestations en général. Mis à disposition par une collectivité publique, ils sont rémunérés par elle ; la collectivité publique ne reçoit pas d'indemnité tant que ses prestations sont d'ordre habituel. Il peut être fait appel, sur la base d'un mandat, à d'autres spécialistes rémunérés à la charge du budget général, qu'il s'agisse d'indépendants, de travailleurs dont les services sont loués par des employeurs privés ou d'employés de la collectivité publique dont l'engagement dépasse la norme usuelle (cf. commentaires relatifs à l'Art. 21 concernant les prestations en nature).

Art. 13 Décisions des assemblées et des comités

Il convient de noter que l'on s'est complètement abstenu de mentionner certaines questions relativement peu importantes, telles que la convocation et l'ordre du jour. Les points fondamentaux doivent être précisés dans le règlement de gestion (Art. 14). D'autres questions de détail peuvent être réglées au quotidien, de façon pragmatique et sans nécessiter de réglementation contraignante.

Al. 1 : La réglementation des droits de vote au sein de l'assemblée stratégique est basée sur celle de la CCDJP (statuts de la CCDJP des 9 et 10 novembre 1995 ; état au 16 novembre 2018). Chaque canton dispose d'une voix pour chacun de ses domaines de compétence représenté à la CCDJP,

c'est-à-dire les domaines de la police et de la justice. La représentation du DFJP et celle de la CDSVS disposent chacune d'une voix. Toutefois, il est rappelé que le droit de veto du DFJP ainsi que ses restrictions aux alinéas 4 et 6 doivent être respectés.

Al. 5 : La réglementation des droits de vote de l'assemblée opérationnelle est basée sur celle de la CCPCS (statuts de la CCPCS du 14 septembre 2005 ; état au 26 octobre 2018). Chaque membre dispose d'une voix. En cas d'égalité des voix, celle du président est prépondérante.

Al. 4 : La formulation a pour conséquence qu'une abstention du DFJP ne revient pas à une utilisation de son droit de veto. Or seul un veto, c.-à-d. un refus explicite, peut bloquer une décision. Il en va de même, mutatis mutandis, en ce qui concerne la majorité des membres cantonaux.

Al. 5 : Cette règle importante prévoit que, pour les projets relatifs à l'introduction de nouveaux produits, la décision est prise d'abord par le plénum de l'assemblée concernée. Mais dès le moment où les coûts ne sont plus couverts par le budget général (cf. Art. 20, al. 3), le droit de vote est limité aux membres dont la collectivité publique participe au projet concerné. Pour les projets ayant trait au renouvellement de produits existants, la limitation s'applique a priori aux membres participants dans la mesure où – pour l'essentiel – l'identité du produit est maintenue. Par contre, en cas de réorientation fondamentale, les bases des projets devraient être définies par l'assemblée plénière afin de faciliter la participation de nouveaux bénéficiaires de prestations. Dans le doute, c'est à l'assemblée compétente réunie en plénum de déterminer la marche à suivre.

Al. 6 : Ce sont les tâches légales de la Confédération qui déterminent les projets auxquels elle peut participer ; quant aux lois, elles doivent, à leur tour, respecter la répartition constitutionnelle des compétences entre la Confédération et les cantons. Ceci étant assuré, la règle énoncée ici garantit que la Confédération ne viole pas la Constitution fédérale en exerçant une influence hors de son champ de compétences.

Al. 7 : Celui qui est prévu devrait être assez rarement utilisé étant donné qu'il n'a de pertinence qu'en cas de bataille électorale et qu'il n'exclut pas les élections tacites.

Al. 8 : À la CCPCS, la représentation à l'assemblée opérationnelle est admise dans des cas dûment motivés (art. 3, al. 2 des statuts de la CCPCS). À la CCDJP, par contre, une représentation est en principe impossible. Par dérogation à ces usages, un régime de représentation uniforme est prévu dans tous les organes de décision usages.

Art. 14 Règlement de gestion et règlement financier

De tels règlements ne sont que rarement modifiés, raison pour laquelle il est justifié de faire appel à la plus haute instance. Le fait que ce soit à elle d'approuver les règlements n'exclut pas qu'en conformité avec les dispositions régissant les rapports entre les organes (Art. 5) le projet de règlement soit préparé à un échelon subordonné, notamment par des collaborateurs du prestataire de services.

Dans le règlement de gestion peuvent être réglées toutes les questions que la présente convention laisse ouvertes et qui, relevant par nature de l'organisation interne, justifient une réglementation par l'organe concerné. Le règlement peut aussi énoncer des directives concernant l'accomplissement des tâches des organes subordonnés, car l'assemblée stratégique a le droit de leur donner des instructions (Art. 5).

En particulier, le règlement de gestion contient une délimitation claire des missions, compétences et responsabilités. Le règlement financier définit, entre autres, les compétences financières des différents organes et de leurs membres. Aucun règlement ne peut contenir de dispositions contraires à la présente convention ; le cas échéant, une modification de la convention doit être proposée (Art. 30).

Art. 15 Pouvoir de signature et inscription au registre du commerce

Al. 1 Les personnes habilitées à signer doivent être désignées individuellement par l'assemblée opérationnelle. Afin d'éviter toute incapacité d'agir, il importe que le pouvoir de signer soit octroyé à un nombre suffisant de personnes (y c. par ex. à des membres du comité opérationnel). Il n'est pas nécessaire de définir ici des règles concernant, par exemple, l'utilisation de la banque en ligne ; au besoin, de telles dispositions peuvent trouver leur place dans le règlement de gestion.

L'al. 2 précise que l'organisation doit être inscrite au registre du commerce de leur siège. Selon l'art. 932, al. 1 CO, dans sa version mise à jour lors de la modernisation du registre du commerce (FF 2017 2259), c'est essentiellement l'acte fondateur de droit public (en l'occurrence : la présente convention) qui doit régler l'obligation d'inscription.

Al. 3 : L'inscription des membres des deux comités requiert une réglementation spécifique, faute de quoi ne serait enregistré que l'organe supérieur de direction ou d'administration, c.-à-d. le comité stratégique (cf. art. 107, let. k de l'ordonnance sur le registre du commerce du 17 octobre 2007, ORC, RS 221.411). Il est justifié d'inscrire les membres des deux comités étant donné que, selon l'importance de l'affaire à traiter, ces deux organes sont appelés à être le "visage" de l'organisation. La disposition serait à vrai dire superflue si l'on se réfère à l'inscription des personnes habilitées à la représentation (art. 107, let. l ORC). C'est pour éviter d'induire à des conclusions inverses, et fausses, que les représentants autorisés sont également désignés.

Section 3 Gestion stratégique

Art. 16

Al. 1 : Il est évident que le but et la stratégie doivent s'inscrire dans le cadre de la présente convention. Ainsi, l'assemblée stratégique ne peut pas prévoir d'activités sortant du champ de compétence de l'organisation défini à l'Art. 1, que ce soit dans le domaine de la stratégie, dans celui du plan directeur ou sous toute autre forme.

Reflétant le but général du programme TIP, le plan directeur est adopté par l'assemblée stratégique. Il s'agit, en l'occurrence, de concrétiser les objectifs principaux du programme PTI, tels que définis dans le préambule, et sur lesquels tous les travaux TIP doivent être alignés.

Al. 3 et 4 : Comme il ressort des dispositions générales en matière d'organisation, le niveau opérationnel est habilité à traiter également ces questions et à présenter les propositions nécessaires. L'assemblée stratégique prendra, en règle générale, ses décisions sur proposition du comité stratégique. Étant donné que TIP Suisse ne peut pas donner d'instructions contraignantes aux collectivités publiques, seul un débat est prévu. Néanmoins, les projets législatifs nécessaires concernant les organes de TIP Suisse doivent être planifiés et coordonnés avec le plus de fiabilité possible.

Al. 4 : La disposition fait pendant à l'art. 2, let. a. Les destinataires des informations sont les organes qui, au sein de TIP Suisse ou à l'extérieur, sont compétents – au sens large du terme – en ce qui concerne des tâches nécessitant une coordination ou des informations (notamment collectivités publiques ayant le statut de parties, bénéficiaires de prestations n'ayant pas le statut de parties, institutions privées assumant des tâches publiques et particuliers dont l'aide est sollicitée pour l'accomplissement de tâches publiques).

Section 4 Projets ainsi que produits et leur utilisation

La convention repose sur une distinction de principe entre les "parties à la présente convention" (exclusivement des collectivités publiques, plus précisément la Confédération et les cantons) et les "collectivités publiques n'ayant pas le statut de parties". Cette seconde définition a été adoptée afin de souligner, là également, le principe en vertu duquel les prestations de TIP Suisse ne sont fournies qu'aux responsables de tâches publiques (plus précisément : tâches de police). L'art. 3, al. 3 et 6, sert de base pour déterminer quels organes peuvent utiliser des produits au nom d'une collectivité publique.

Art. 17 Bénéficiaires de prestations ayant le statut de parties

Cette disposition fusionne diverses dispositions aux termes desquelles chaque collectivité publique décide elle-même des produits qu'elle entend utiliser.

Al. 1 : Référence au droit applicable : si les autorités ont certes un pouvoir d'appréciation relativement important quant à la manière dont elles entendent assurer la gestion des besoins pour soutenir l'accomplissement de leurs tâches légales, les tâches qu'elles ont à assumer sont cependant définies par

le droit applicable (Constitution, loi, ordonnance). La Confédération, notamment, ne peut participer à un produit que dans la mesure où elle en a besoin pour assurer ses tâches de police qui sont restreintes et qui sont inscrites dans la Constitution fédérale et régies par des textes légaux. En conséquence, ses représentants ne peuvent exercer leur droit de vote qu'en ce qui concerne les produits auxquels la Confédération participe, c.-à-d. dans les limites de ses compétences (Art. 13, al. 5).

Al. 2 : Élément essentiel de la collectivisation des intérêts, le droit d'utilisation octroyé aux membres façonne la nature de l'organisation. Il convient de le considérer en rapport avec le fait que, dans les deux assemblées, même les non-utilisateurs ont le droit de vote (Art. 13).

La disposition ne prévoit le droit d'utilisation que dans les limites des capacités disponibles. En ce qui concerne les produits à ne fournir qu'une seule fois, il peut y avoir un moment où la participation ultérieure n'est plus possible, par ex. lorsqu'une certaine quantité de ces produits (par ex. véhicules de police) a été commandée et attribuée. Quant aux produits disponibles en permanence, il n'est possible, suivant les cas, d'y participer ultérieurement qu'au terme d'un certain délai d'attente et de préparation.

Al. 3 : Le corollaire du droit de participation et d'utilisation est le droit de ne plus participer à un produit. Par analogie avec les commentaires relatifs au droit d'utilisation selon l'al. 2, une telle décision peut ne pas devenir immédiatement effective suivant le genre de produits dont il s'agit ou l'état d'avancement du projet.

Les conditions de participation ainsi que celles régissant la participation ultérieure au projet et le retrait du projet sont définies, selon l'Art. 19, al. 3, par l'assemblée compétente pour décider du lancement du projet en question.

Art. 18 Bénéficiaires de prestations n'ayant pas le statut de parties

Al. 2, 1^{re} phrase : La disposition selon laquelle les conditions applicables aux bénéficiaires externes de prestations doivent s'inspirer des règles applicables aux membres trouve son expression concrète à l'art. 21, al. 3, relatif au financement.

Al. 3 : Le champ de responsabilité est déterminé par les dispositions relatives à la mise en œuvre des projets (Art. 19, al. 2). Une convention qui prévoit en même temps la participation à des projets d'importance nationale et stratégique et à d'autres projets requiert un traitement uniforme relevant du niveau stratégique. Chaque assemblée compétente doit émettre d'avance des directives au sujet des conditions à définir dans les conventions d'utilisation (Art. 19, al. 3).

Al. 4 : L'accord de l'autorité compétente de la collectivité publique (ayant le statut de partie ou ayant conclu une convention d'utilisation) vient s'ajouter aux conditions usuelles de participation aux produits ("de plus").

Art. 19 Développement, lancement et exécution de projets

Al. 1 : De nouveaux projets ainsi qu'une adaptation du plan directeur peuvent être proposés à tout moment par les organes compétents. En conséquence, cette disposition complète la possibilité de lancer les travaux préparatoires d'un projet non seulement par le biais du plan directeur, mais aussi, outre les organes stratégiques, par une décision du comité opérationnel. Le comité opérationnel peut également utiliser, dans le champ de ses compétences, un instrument de planification analogue au plan directeur ; cette faculté peut éventuellement être prévue dans le règlement de gestion (Art. 14).

L'al. 2 prend en compte diverses dispositions des projets mis en consultation dont est issue la répartition des compétences entre le niveau stratégique et le niveau opérationnel en matière de projets. Une décision d'annulation ou de réorientation fondamentale est à traiter comme une décision de lancement d'un projet et relève par conséquent de l'assemblée respective. Les critères selon lesquels identifier les projets qui sont d'importance nationale et stratégique doivent probablement être définis en détail dans le règlement de gestion. Quant à la décision d'affecter un projet à cette catégorie, elle relève de l'assemblée stratégique. On peut s'inspirer à cet égard des règles qui, à la Confédération, régissent l'identification des projets-clés en matière de TIC (directives du Conseil fédéral du 16 mars 2018 concernant les projets informatiques de l'administration fédérale et le portefeuille informatique de la Confédération, FF 2018 1527, chiffre 1.4, al. 1 et chiffre 4.1).

Al. 3 : L'approbation des projets est présentée ici de manière un peu plus neutre que la décision de lancement. Si des règles générales doivent être établies pour tous les projets, elles peuvent l'être dans le règlement de gestion (Art. 14). La même compétence s'applique pour la modification des conditions régissant un projet. Cet alinéa est concrétisé à l'Art. 20 (budgétisation) et à l' (répartition des coûts). Après que le plénum de l'assemblée concernée a décidé du lancement d'un projet, le droit de vote, sur toutes les autres décisions et, par conséquent, sur la présente thématique, se limite aux représentants des collectivités publiques participantes.

Al. 4 : La notion de mandant du projet doit être entendue comme un rôle dans l'organisation du projet. Élément essentiel de la méthode, largement répandue, de gestion de projet HERMES (www.hermes.admin.ch), elle est également utilisée ici en dépit des malentendus qu'elle peut susciter : Il importe de faire la distinction entre la compétence de lancer un projet (al. 2 ; dans la terminologie de HERMES, il s'agit du rôle de la "direction") et le rôle du mandant. Celui-ci dirige le projet, mais il n'a pas – à la différence d'un mandant privé – le pouvoir exclusif de décider du sort de ce projet.

Al. 7 : L'un des instruments standards utilisés actuellement pour le développement de projets est l'outil de gestion HERMES.

Dans le cadre des travaux relatifs au projet, l'archivage des données stockées dans le cadre de systèmes informatisés exploités conjointement, doit être pris en compte dès la conception des systèmes respectifs. En tant que question juridique liée au fonctionnement de TIP Suisse, l'archivage est soumis au droit bernois conformément à l'Art. 25.

Section 5 Finances

Art. 20 Budget

La budgétisation concernant chacun des produits et les frais généraux sont clairement distincts. L'organisation ne doit développer des activités que lorsque le financement est assuré par des contributions, ce qui préserve dans toute la mesure du possible la compétence budgétaire des organes des collectivités publiques. Il n'y a donc pas lieu de recourir à une instance supérieure contrôlant toutes les finances de TIP Suisse. Bien que les aspects juridiques et organisationnels soient réunis, chaque produit continue d'être géré de façon indépendante.

L'al. 3 définit notamment dans quelle mesure les travaux préparatoires concernant les projets d'importance nationale et stratégique peuvent, en recourant aux moyens généraux de l'organisation (toute la phase initiale), être financés à plus grande échelle que les autres projets (études préliminaires seulement).

Art. 21 Frais généraux

Outre les contributions financières qui sont prévues dans cet article, des prestations en nature à TIP Suisse sont également envisageables de la part des collectivités publiques. Lorsque ces prestations ne dépassent pas le cadre ordinaire de la coopération policière, elles ne donnent pas lieu à rémunération. En cas de prestations onéreuses (par ex. places de travail d'employés TIP auprès d'une collectivité publique), il peut être convenu que TIP Suisse verse une indemnité à la collectivité publique. L'obligation de fournir les contributions prévues par cet article et celui qui lui succède reste néanmoins entière. Il peut certes s'ensuivre un certain va-et-vient de fonds, mais la transparence du financement n'en est que mieux assurée. Par ailleurs, au niveau des flux effectifs de trésorerie, il n'y a rien à objecter à ce que les demandes de contributions soient compensées par des droits à rémunération concomitants, pour autant que les créances réciproques soient néanmoins comptabilisées séparément.

Al. 1 : Les contributions annuelles aux frais généraux sont déterminées par l'assemblée stratégique de telle sorte que ces coûts soient couverts en tenant compte des contributions des parties externes (al. 4), sans générer un excédent substantiel (cf. 0). Il est précisé que l'assemblée stratégique doit déterminer concrètement les montants des contributions. Bien qu'elle ne dispose d'aucune marge de négociation en ce qui concerne la clé de répartition, elle peut contrôler le montant des ressources disponibles en déterminant le montant total des contributions. Il convient donc de fixer les cotisations des membres en même temps que le budget. Il est important de s'assurer que les échéanciers permettent

aux collectivités d'inclure le plus facilement possible les montants respectifs dans leurs processus financiers.

L'affectation de la contribution d'une collectivité aux budgets de ses unités administratives fait partie de ses affaires internes et ne peut donc pas être visée par la convention.

Al. 2 : La disposition offre une marge de manœuvre dans la mesure où les bénéficiaires de prestations sans statut de partie ne doivent pas nécessairement contribuer aux frais généraux de la même manière que s'ils étaient parties à la convention. Ce qui peut être particulièrement utile dans le cas où une collectivité n'achète que des produits individuels sur une base sélective.

Al. 1 et 2 : La convention régit les principes de financement pour l'harmonisation des applications policières spécialisées. Les coûts du programme sont financés par les contributions annuelles des partenaires qui ont signé la convention. La Confédération prend en charge 30% des coûts, les cantons 70%. Cela correspond aux bénéfices attendus du projet pour la Confédération. Les coûts des différents projets d'harmonisation ne sont pas inclus dans les coûts du programme et sont supportés par les partenaires qui participent aux différents projets. La participation au programme d'harmonisation ne préjuge pas de la participation à des projets individuels.

Art. 22 Coûts de projet

Al. 1 : Aux termes de cet alinéa, le droit de veto ne s'applique que pour les projets d'importance nationale et stratégique (Art. 13, al. 3). L'assemblée compétente peut fixer de telles règles soit directement lors de la validation du projet soit ultérieurement ; elle peut également modifier les règles précédemment définies. Sur toutes ces questions, elle décide non pas en plénum, mais exclusivement sur la base des votes de la collectivité publique concernée.

Al. 2 : Dans le cadre des projets de coopération entre la Confédération et les cantons liés à l'ancien programme HIP, le fait que la quote-part de la Confédération dans la contribution au projet soit négociée sur la base des bénéfices attendus a fait ses preuves. Les cantons participant au projet contribuent aux coûts non supportés par la Confédération proportionnellement à leur part de la population. Ce mode de financement doit également s'appliquer aux projets relevant de la convention TIP, bien que des exceptions puissent être faites dans des cas individuels justifiés.

Art. 23 Bénéfices et patrimoine

L'interdiction du but lucratif n'exclut pas la possibilité de bilans positifs. C'est même une nécessité, en particulier pour pouvoir compenser des déficits reportés. Par contre, l'organisation ne doit ni favoriser une redistribution de gains au profit des membres ni la constitution de réserves aux fins de couvrir les coûts de projets ultérieurs. Le coût de chaque projet doit en effet être assumé par les contributions de ses participants. Les liquidités nécessaires à l'exploitation sont couvertes par les coûts généraux de programme et sont assurées par le biais du processus budgétaire ordinaire. Par ailleurs, la convention ne prévoit pas de souscriptions d'emprunts (ni auprès d'établissements financiers du secteur privé ni de la collectivité publique), car c'est aux membres et aux utilisateurs externes qu'il incombe dans chaque cas d'avancer les moyens financiers nécessaires. Ainsi est préservée dans toute la mesure du possible, conformément à la constitution et à la législation, la compétence budgétaire des organes des collectivités publiques, en dépit du fait que la communautarisation prive inévitablement le Parlement d'une partie de son contrôle sur les moyens dont disposent ces collectivités.

Art. 24 Comptabilité et présentation des comptes

En tant qu'organe suprême, l'assemblée stratégique est compétente pour approuver les comptes annuels. Dans l'organisation intégrée, le choix de ce niveau apparaît adéquat vu que l'assemblée stratégique fixe également le budget (Art. 20, al. 1).

Il n'est pas prévu d'approuver séparément les comptes détaillés des budgets globaux respectifs au niveau opérationnel, car l'assemblée stratégique en décide de toute façon à la demande des organes subordonnés. Le niveau opérationnel peut ainsi procéder aux étapes de contrôle nécessaires dans sa sphère d'autonomie ; et sur cette base, l'assemblée opérationnelle peut soumettre une proposition au comité stratégique à l'intention de l'assemblée stratégique. Ce mode de travail partagé, où la responsabilité est clairement assignée, correspond au modèle de base (Art. 5) et semble, là aussi, adéquat.

Al. 4 : Les normes reconnues selon l'article 962a du code des obligations (RS 220) et l'ordonnance du 21 novembre 2012 sur les normes comptables reconnues (RS 221.432) obéissent au principe d'une image véridique et fidèle (« true and fair view »). La disposition a pour but d'exclure, dans la tenue des comptes, tout manque de transparence, tel que celui pouvant notamment résulter de réserves latentes.

Section 6 Droit applicable

Art. 25

Les dispositions de cet article définissent quel est le droit applicable à diverses questions annexes qui se posent dans la gestion d'une organisation commune à plusieurs collectivités publiques, notamment :

- a. la protection des données, la transparence de l'administration et la protection des informations ;
- b. les marchés publics ;
- c. les relations de travail et les questions liées telle la prévoyance professionnelle ;
- d. la responsabilité ;

Ces questions juridiques relèvent en principe intégralement du droit cantonal bernois, ce qui correspond à la détermination du siège de l'organisation en ville de Berne (art. 3, al. 1). Le rattachement au canton et à la ville de Berne découle du fait que ce canton héberge le siège de la CCDJP et celui de la CCPCS. Il convient de le considérer en même temps comme un compromis compte tenu du fait que les activités principales se déploieront, du moins dans un premier temps, en ville de Zurich. Le personnel, notamment, sera logé dans les locaux de la police cantonale de Zurich. Le siège officiel, à Berne, et l'applicabilité du droit bernois signalent, à cet égard, que Zurich – le site "de facto" – peut au besoin être mis également à disposition. Pour les autorités bernoises, l'applicabilité du droit bernois implique une certaine charge vu qu'elles sont mieux à même de répondre à des questions juridiques. Il est possible que l'aide des autorités bernoises s'avère nécessaire pour la conclusion du contrat d'engagement et le suivi des rapports de travail. Pour autant qu'elles ne dépassent pas un certain cadre, ces charges doivent être assumées, gratuitement et de façon informelle, par le canton de Berne (cf. commentaires de l'art. 21 concernant les prestations en nature).

Il est très difficile de définir, dans leur principe et en toute clarté, quelles sont les questions juridiques qu'il convient de considérer comme étant "en lien avec l'exploitation de TIP Suisse" et, par conséquent, soumises au droit cantonal bernois. Quant au fond, on constate qu'il s'agit de questions annexes ayant trait à l'activité de TIP Suisse et qu'il n'est pas question de régler certaines activités des autorités de la collectivité publique participante. La disposition ne doit pas servir à contourner les dispositions en vigueur dans d'autres législations. On peut par exemple l'illustrer comme suit :

- Pour les autorités auxquelles ressortissent les collectivités publiques participantes, l'évaluation des demandes d'accès aux documents officiels qu'elles ont établis à l'intention de TIP Suisse ou qui leur ont été présentés en leur qualité de principaux destinataires est conforme à la législation applicable en matière de transparence dans l'administration.
- C'est le droit bernois qui doit être applicable à toutes les questions ayant trait à l'acquisition – par ex. de canons à eau, de munition ou d'uniformes – mais non pas à leur utilisation. Celle-ci est bien entendu soumise au droit (de police) de la collectivité publique sur le territoire de laquelle ces moyens d'intervention sont utilisés.
- En vertu de la même logique, le traitement des données personnelles n'est régi par le droit bernois en matière de protection des données que dans la mesure où il est pratiqué en vue de l'accomplissement des tâches de TIP Suisse. Si TIP Suisse met par exemple une banque de données à la disposition des bénéficiaires de prestations, le droit bernois est applicable au traitement des données dans le cadre du projet de mise à disposition de la banque de données et dans celui de son exploitation technique. Par contre, quant à savoir quelles données les autorités bénéficiaires de prestations peuvent ou doivent traiter dans la banque de données et quelles règles elles ont à observer, ce sont des questions qui ne sauraient être réglées dans la convention. Il appartient en fait à tout bénéficiaire de prestations de prendre, en

fonction du droit qui lui est applicable, la décision d'utiliser certains produits et de déterminer à quelles règles est soumise leur exploitation (Art. 17, al. 1).

- L'applicabilité du droit bernois ne doit pas s'étendre aux marchés publics réalisés par une autorité participante, non bernoise, en vue de fournir des prestations en nature à TIP Suisse, en particulier dans le cadre de la collaboration au sein des groupes spécialisés (cf., al. 1, let. b et les commentaires relatifs à l'art. 21 concernant les prestations en nature).

Al. 1, let. a : Il est prévu que, pour les marchés publics par exemple, un contrôle préliminaire soit effectué selon la loi bernoise sur la protection des données. La surveillance du traitement des données personnelles et des informations liées à la coopération TIP incombe, selon cette réglementation, au préposé à la protection des données du canton de Berne. Cette réglementation semble en principe appropriée. Il convient toutefois d'être attentif au fait que, pour l'utilisation, par les polices cantonales, des «moyens d'intervention policiers» faisant partie de TIP et des «solutions informatiques servant en particulier la communication, la gestion commune et l'échange de données dans l'exécution des tâches de police» (art. 1, al. 3 de la convention) et, en particulier, pour les opérations de traitement de données personnelles qui en découlent, c'est évidemment le droit cantonal des collectivités publiques intéressées qui doit être appliqué. La surveillance en la matière incombe au préposé à la protection des données du canton concerné. Une procédure de contrôle préliminaire effectuée par le préposé à la protection des données du canton ne saurait donc garantir une solution harmonieuse qui satisfasse également aux conditions spécifiques posées par le droit cantonal de toutes les parties à la convention. Il s'agira, dans chaque cas, de tenir compte de cette situation dans l'élaboration des solutions recherchées (art. 19, al. 8).

Selon l'art. 16, al. 2, de la loi fédérale sur la protection des données, le Conseil fédéral peut régler plus précisément le traitement commun des données par les autorités fédérales et cantonales (cf. art. 29 du projet de révision totale de la loi fédérale sur la protection des données, FF 2017 6803, Curia Vista 17.059). La question de savoir si un tel règlement du Conseil fédéral est nécessaire doit être examinée séparément pour chaque produit. Pour les produits soulevant moins de questions de protection des données, la présente déclaration d'applicabilité du droit bernois devrait apporter suffisamment de clarté. Par exemple, il peut s'avérer praticable et correct, dans le cadre de l'Etat de droit, de se contenter d'évaluer au regard du droit bernois les aspects relatifs à la protection des données lors de l'acquisition de biens relativement neutres (par exemple, uniformes, véhicules ou composants de réseaux informatiques). D'autre part, il sera davantage nécessaire d'adopter des prescriptions spécifiques pour les projets qui sont plus exigeants en termes de législation sur la protection des données. Lors du traitement de données personnelles dans des bases de données communes (p. ex. dans une base de données d'investigation nationale), il convient d'examiner si le Conseil fédéral doit réglementer le contrôle et la responsabilité (sur la base de l'art. 16 al. 2 LPD) ou s'il est même nécessaire de réglementer plus largement – voire sur le plan législatif – d'autres aspects.

Al. 1, let. b et al. 3 : En dérogation aux règles de droit en vigueur pour les marchés publics, le droit bernois s'applique de manière schématique, indépendamment des parts respectives au financement. Les procédures en matière de marchés publics sont toutefois effectuées par TIP Suisse, en son nom propre, mais selon le droit bernois. Le prestataire de services rend notamment les décisions nécessaires (al. 5, let. a). La convention prévoit ainsi formellement de déroger à l'art. 2c de l'ordonnance du 11 décembre 1995 sur les marchés publics (RS 172.056.11), à l'art. 5 du projet de révision totale de la loi fédérale sur les marchés publics (projet LMP, Curia Vista 17.019) et, dans le droit intercantonal, à l'art. 5 du projet de révision totale de l'accord intercantonal sur les marchés publics (projet AIMP, www.dtap.ch > Concordats > AIMP > projet AIMP). Il y a toutefois lieu de s'attendre à ce que même les règles de délimitation du droit des marchés publics aboutissent, dans tous les cas, à l'application du droit (inter-)cantonal, car la Confédération, du fait de son rôle dans le domaine policier, n'est guère susceptible d'assumer la majeure partie du financement d'une acquisition TIP. En outre, l'art. 5, al. 3 du projet LMP, permet aux entreprises publiques qui assument des tâches relevant du droit national de choisir une juridiction. En somme, il ne devrait généralement en résulter aucune dérogation.

En ce qui concerne la coopération dans le cadre de TIP Suisse, c'est l'exception dite "In-State" qui est appliquée étant donné que TIP Suisse relève de l'État. Les moyens financiers peuvent de ce fait circuler entre la collectivité publique et TIP Suisse sans application du droit des marchés publics et, par conséquent, de la procédure d'adjudication. Le fait que l'organisation TIP Suisse, en tant que mandante, est ainsi soumise au droit des marchés publics découle de l'art. 4, al. 4 du projet AIMP.

Al. 1, let. c, et al. 4 : Le droit bernois du personnel (avec les questions annexes telles que la prévoyance professionnelle) n'est applicable que dans la mesure où TIP Suisse engage directement du personnel (cf. Art. 10, al. 3). Par contre, en cas de mise à disposition de personnel par une collectivité publique, la présente disposition n'est pas applicable vu qu'aucun rapport de travail n'est établi entre TIP Suisse et les personnes concernées. Hormis le droit de donner des instructions selon l'Art. 10, al. 3, ces personnes conservent, dans l'activité qu'elles exercent pour TIP Suisse, leurs droits et obligations définies dans le droit du personnel par rapport à la collectivité publique concernée. Indépendamment des prescriptions du droit du personnel, ces personnes sont pourtant tenues, comme toute personne éventuellement engagée directement par TIP Suisse, d'appliquer le droit bernois (cf. notamment al. 1, let. a, b, d et e). Cela peut impliquer pour eux de devoir changer leurs habitudes, mais c'est indispensable pour qu'au sein de TIP Suisse les mêmes questions puissent être réglées en application du même droit. La question de savoir quel est le droit applicable ne saurait dépendre du fait que la personne qui s'en occupe est une personne directement engagée par l'organisation ou, au contraire, mise à disposition par une collectivité publique.

La question de savoir dans quelle mesure le droit bernois du personnel est applicable ou nécessite d'être clarifié par le législateur est ouverte. Le prestataire de services TIP est situé à Zurich lors de sa fondation et son personnel sera embauché par la collectivité concernée, conformément à l'al. 4. Cela signifie qu'il est soumis au droit zurichois du personnel. Si à l'avenir, TIP Suisse est amenée à employer directement du personnel dans le cadre du droit bernois en la matière, il convient de clarifier au préalable avec le canton de Berne quels articles du droit du personnel doivent s'appliquer précisément aux collaborateurs de TIP Suisse. Il s'agit en particulier de clarifier les voies de droit en cas de litige en droit du travail. Toutefois, en raison des structures prévues, ces contrôles approfondis ne sont pas effectués actuellement.

Al. 1, let. d et al. 5 : Les questions de responsabilité doivent être entièrement soumises au droit bernois. Cela comprend notamment les actions en dommages-intérêts à l'encontre de l'État (représenté en l'occurrence par TIP Suisse), l'exclusion des prétentions directes à l'encontre des personnes responsables et les actions récursoires contre ces mêmes personnes (art. 100 à 102 de la loi bernoise sur le personnel, LPers-BE, RSB 153.01). L'al. 4 précise que, malgré l'applicabilité du droit bernois en matière de responsabilité de l'État, la responsabilité ne pèse cependant pas sur le canton de Berne, mais en premier lieu sur TIP Suisse et son patrimoine. Dans le cas où des demandes de dédommagement ne pourraient pas être entièrement couvertes par le patrimoine de TIP Suisse, la responsabilité subsidiaire du canton (art. 101, al. 2 de la loi bernoise sur le personnel, du 16 septembre 2004, RSB 153.01) est exclue et ce sont les parties à la convention qui doivent compenser le manque de couverture par des contributions (art. 21, al. 3). Les parties ne peuvent plus éviter cette responsabilité subsidiaire indirecte au plus tard lors de la dissolution de TIP Suisse (Art. 34, al. 3). Si un autre canton met des membres de son personnel à disposition, les actes illégaux que ceux-ci commettraient peuvent également mettre en jeu la responsabilité de TIP Suisse dans la mesure où le lien avec le canton est largement assoupli du fait de leur pleine intégration au personnel de TIP Suisse.

Pour protéger les budgets des collectivités publiques participantes, la responsabilité de l'État est beaucoup moins importante que l'efficacité et la transparence dans la gestion financière de l'organisation, comme elle est prévue à la section 5, ainsi que le principe selon lequel l'utilisation des prestations est facultative (Art. 17, al. 1).

Let. e et al. 6 : Concernant les litiges juridiques ayant trait aux domaines mentionnés dans le présent article, il doit être statué conformément à la voie tracée par le droit bernois. Les décisions de première instance sont toutefois rendues par le comité opérationnel, et non par les autorités compétentes en vertu du droit bernois. Une exception à ce principe concerne le droit des marchés publics, où les décisions à rendre, relativement nombreuses et routinières, relèvent de la compétence du prestataire de services. Le droit qu'ont les organes supérieurs de donner des instructions (Art. 5, al. 3, let. b) leur permet, dans des cas importants, de rendre des décisions de principe.

Al. 7 : Le recours interne applicable en droit bernois, à savoir le recours auprès de la direction du Conseil-exécutif, doit être prévu pour les décisions des organes de TIP Suisse (comité opérationnel ou prestataire de services selon l'al. 6). Le Tribunal administratif de Berne est saisi en première instance.

Délimitation : L'objet de cette section n'est ni le rapport entre l'organisation et les parties à la convention et autres utilisateurs (régi notamment par les sections 4 et 5), ni le rapport entre les organes (régi notamment par la section 2). Il s'agit plutôt d'aspects qui, du point de vue des parties à la convention, relèvent en quelque sorte des affaires internes de TIP Suisse, mais qui sont pourtant susceptibles d'impliquer des tiers ou des employés pour lesquels ces aspects peuvent avoir une grande importance. Dans la future base légale fédérale relative à la participation de la Confédération à la convention (Curia Vista 19.032 / FF 2019 4541, ch. I.8 / art. 1 al. 4 let. d de la loi sur les offices centraux), il devra être mentionné que la convention peut couvrir les questions de droit applicable. Il convient de renoncer à émettre des dispositions relatives au règlement des litiges entre parties à la convention ou tiers bénéficiaires de prestations (for, règles de procédure applicables etc. ; cf. Art. 36 et commentaires à ce sujet).

Section 7 Dispositions finales

Art. 26 Conclusion de la convention et entrée en vigueur

Al. 1 et 2 : La date de l'entrée en vigueur est déterminée par l'assemblée stratégique lors de l'assemblée constitutive (cf. Art. 28, al. 2).

L'al. 3 prévoit une entrée en force anticipée des dispositions relatives à l'assemblée constitutive. Tout doute éventuel est ainsi dissipé quant à la question de savoir si cette assemblée peut avoir lieu avant l'entrée en force de la convention, soit avant la constitution de TIP Suisse en tant que personne morale. Cette possibilité vise à ne pas perdre de temps et à permettre le plus rapidement possible une mise en exploitation dès l'entrée en force de la convention.

Art. 27 Adhésion

L'al. 1 précise les modalités de l'adhésion d'un canton après l'entrée en force de la convention. Jusqu'à l'entrée en vigueur, il suffit de signer la convention conformément à l'Art. 26. Par la suite, l'adhésion requiert d'être déclarée. Elle peut l'être sous la forme d'une déclaration unilatérale. Ce droit d'adhésion a pour but de renforcer l'implication des cantons n'étant pas encore parties à la convention et correspond à l'objectif visé, à savoir l'universalité de la convention (applicabilité à tous les cantons).

Al. 2 : Si, lors de l'adhésion, le règlement des conventions d'utilisation existantes est retardé, l'adhésion ne peut pas prendre effet au moment prévu par l'al. 1. Cette règle est nécessaire pour que le canton adhérent ait en tout temps des rapports juridiquement clairs avec TIP Suisse, soit en tant que bénéficiaire externe de prestations soit en tant que membre de la convention. Une conception mixte de ces rapports ne serait guère tolérable, ne serait-ce que parce qu'un non-membre doit verser une contribution partielle subrogatoire à la contribution de membre (art. 21, al. 4). Il n'y pas de dommage découlant du fait que, dans un tel cas, la date d'entrée en vigueur de l'adhésion selon l'alinéa 1 soit déjà passée au moment où est conclue la convention de règlement, car le canton adhérent et le comité stratégique peuvent de toute façon convenir d'une autre date. S'ils ne parviennent pas à se mettre d'accord, il n'y a pas d'adhésion.

Art. 28 Fondation de TIP Suisse

Al. 1 : L'inscription au registre du commerce (Art. 15, al. 2) n'a pas d'effet constitutif. La personnalité juridique est conférée à l'organisation par l'entrée en force de la convention.

Al. 2 : Pour ne pas perdre de temps entre le moment où est atteint le quota nécessaire de participants (Art. 26, al. 2) et celui de l'entrée en force de la convention, cet alinéa prévoit que l'assemblée constitutive du niveau stratégique peut déjà avoir lieu avant l'entrée en force de la convention, donc avant la constitution de TIP Suisse en tant que personne morale. Pour dissiper tout doute, sur le plan juridique, concernant la validité de la présente disposition avant l'entrée en force proprement dite de la convention, elle est mise en vigueur de façon anticipée à l'Art. 26, al. 3.

Al. 4 : La transition, dans la constitution d'association en vigueur jusqu'ici, peut être réalisée comme suit : l'association décide de sa dissolution, entrant ainsi en liquidation. La seule opération de liquidation est le transfert des actifs à TIP Suisse. Ce transfert accompli, l'association n'a plus d'existence juridique. Pour respecter les voies décisionnelles au sein de l'association, la convention ne prévoit pas expressément que l'association prenne la décision de se dissoudre et de transférer ses actifs. Mais elle le présuppose et elle ne règle que la reprise du patrimoine par TIP Suisse.

Al. 5 : L'assemblée compétente concernée n'a pas besoin de décider expressément de la poursuite des projets menés au sein de l'association ; elle peut toutefois, selon l'alinéa 5, en décider autrement (par ex. en décidant d'interrompre un projet à l'occasion de la fondation de TIP Suisse).

Art. 29 Poursuite de l'utilisation de produits HIP sans signature de la présente convention

Cette disposition est nécessaire pour faciliter une transition en douceur des structures actuelles de l'association à la future organisation TIP Suisse. Du fait de ces structures, les cantons ont le temps de mettre en place les conditions juridiques et institutionnelles permettant l'adhésion sans risquer de compromettre leur participation aux projets en cours ou l'utilisation de produits existants.

Art. 30 Modification de la convention

Si la convention ne comportait aucune réglementation relative à sa propre modification, elle ne pourrait être modifiée que par un consensus de toutes les parties. La présente disposition apporte en revanche une légère dynamisation. Exigeant une forte majorité qualifiée (majorité des 2/3 et droit de veto de la Confédération conformément à l'Art. 13, al. 4) et octroyant un droit de résiliation extraordinaire aux parties insatisfaites, la réglementation est conçue de telle sorte que, même si certaines parties ne peuvent bloquer un changement, les obstacles soient cependant suffisamment élevés pour que, si les deux camps – approbateurs et opposants – sont en nombre comparable, aucune décision de modification ne puisse être prise sur la base de majorités fortuites.

Pour toute modification de la convention, il est prévu que la décision de l'assemblée stratégique, composée de représentants des exécutifs, ne suffise pas à elle seule. En outre, chaque partie doit ratifier la modification conformément à l'al. 2, ce qui lui donne la possibilité d'obtenir l'approbation de l'ensemble du gouvernement ou du parlement, si cela est requis dans sa législation. Le quorum des 2/3 pour les ratifications est le même en termes numériques que la majorité requise pour la décision de l'assemblée stratégique, mais il n'est pas nécessaire que les ratifications soient effectuées par les mêmes cantons que ceux dont les représentants ont approuvé la modification dans le cadre de l'assemblée stratégique

Les changements d'ordre purement formel qui n'entraînent pas de modification de la teneur et qui ne consistent par exemple qu'à changer la dénomination d'une autorité participante ne nécessitent pas l'ouverture d'une procédure de modification de la convention (cf. commentaires relatifs à l'art. 8).

Certes relativement complexe, la réglementation de l'entrée en vigueur des modifications est nécessaire, d'une part, pour garantir que chaque partie puisse se retirer suite à une modification qu'elle juge inacceptable et, d'autre part, pour conserver autant de souplesse que possible.

Art. 31 Dénonciation

Il n'est pas prévu d'exclusion (cf. Art. 36 relatif au règlement des différends et art. 27 relatif au droit d'adhésion correspondant). Les conséquences financières du retrait sont régies par l'art. 34.

L'al. 2 garantit que la dissolution n'est pas automatique si le nombre de membres se trouve inférieur à dix. Dans ce cas, les autres parties décident de la résiliation ou du maintien de la convention sous une forme adéquate.

Art. 32 Dissolution de la convention

Al. 2 : Cette disposition garantit que la dissolution a lieu dans un cadre réglementé et que les travaux en cours peuvent être interrompus dans le cadre prévu ou transférés à une autre organisation

Art. 33 Dissolution de TIP Suisse

La dissolution de l'organisation est indissolublement liée à la dissolution de la convention, conformément à la conception générale de la fusion.

Le principe selon lequel l'organisation TIP Suisse doit être liquidée et dissoute au moment de la dissolution de la convention est applicable, à moins que les parties à la convention, au moment de la dissolution de la convention, ne conviennent d'un règlement de succession (par ex. intégration de TIP Suisse à une autre organisation, scission etc.).

Art. 34 Conséquences financières de la dénonciation et de la dissolution de TIP Suisse

Al. 1 et 2 : Les règles concernant l'exclusion de principe du remboursement de contributions s'appliquent également en cas de dissolution de TIP Suisse. En revanche, le solde éventuel du compte de bilan est remboursé conformément à l'art. 34 al. 3. Ce solde comprend, par exemple, les contributions de projet qui n'ont pas été entièrement utilisées ou les remboursements de contributions versées par les participants initiaux à un projet, dans le cas où une autre partie s'y engage a posteriori.

Al. 3, let. a : Afin que cette répartition des gains et des pertes soit rendue obligatoire y c. pour les participants au projet et les bénéficiaires de prestations n'ayant pas le statut de parties, il est indispensable que la réglementation soit reprise dans toute convention d'utilisation.

Al. 3, let. b : Cet alinéa prévoit une responsabilité subsidiaire des collectivités publiques ayant statut de partie dans le cas où l'organisation, à sa dissolution, ne disposerait pas d'un capital suffisant pour honorer ses obligations financières (cf. art. 23). Cela correspond, avec réalisme, au fait que la collectivité publique ne peut pas se soustraire à ses obligations par une faillite (cf. commentaires relatifs à l'O). À l'inverse, un excédent (modeste selon l'art. 23) qui subsiste au moment de la dissolution doit également être réparti.

Art. 35 Poursuite de l'utilisation de produits après la dénonciation

Cette disposition, à vrai dire, va de soi. Une réglementation transitoire, comme celle prévue pour la fondation (Art. 29), n'est pas nécessaire vu que la collectivité dénonçant la convention fixe elle-même le moment de son retrait et que le terme de résiliation est relativement long.

Art. 36 Règlement des différends

Les différends entre les collectivités publiques participantes sont, autant que possible, réglés par la négociation ou par la médiation. Toutefois, ce règlement des litiges ne s'opère pas dans un vide juridique. En cas de divergence d'opinion entre les parties ou les tiers bénéficiaires de prestations quant à l'application de la présente convention, la base à partir de laquelle des solutions doivent être cherchées est en premier lieu la convention elle-même. Si, au sujet d'une question de coopération, la convention, tout comme le règlement de gestion qui en découle, comporte une lacune, celle-ci doit être palliée selon les méthodes usuelles, notamment en établissant des analogies avec des règles de droit comparables, que l'on peut trouver, suivant les cas, dans le droit des sociétés (et des associations) ou dans le droit public des collectivités participantes.

Dans les cas où d'éventuels différends ne pourraient, exceptionnellement et contre toute attente, être réglés par voie de négociation et de médiation, la voie à suivre est alors celle d'un tribunal, conformément aux règles de l'administration fédérale (de préférence le recours de droit public devant le Tribunal fédéral conformément à l'art. 120, let. b de la loi sur le Tribunal fédéral (RS 173.110), et non pas devant le Tribunal administratif fédéral selon l'art. 35, al. a de cette même loi). La procédure de disposition des organes de TIP Suisse et les recours ultérieurs devant le Tribunal administratif bernois en vertu de l'art. 25, al. 6 et 7, ne sont pas pertinents pour les litiges entre les parties dès le début, car l'article 25 n'est pas applicable aux litiges entre les parties (cf. commentaires concernant l'art. 25). Toutefois, l'option d'un règlement judiciaire des litiges est en tout état de cause plutôt théorique.