



Loi fédérale sur les mesures policières de lutte contre le terrorisme

Rapport sur les résultats de la procédure de
consultation

Été 2018

Sommaire

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | Objet de la consultation | 6 |
| 2 | Déroulement de la procédure de consultation..... | 6 |
| 3 | Appréciation générale | 6 |
| 4 | Prises de position sur les différents articles | 12 |
| 4.1 | Loi fédérale du 21 mars 1997 instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure | 12 |
| 4.1.1 | Art. 2, al. 2, let. d ^{bis} | 12 |
| 4.1.3 | Art. 23e Principes | 12 |
| 4.1.4 | Art. 23f Demande | 15 |
| 4.1.5 | Art. 23g Prononcé des mesures | 16 |
| 4.1.6 | Art. 23h Obligation de se présenter | 17 |
| 4.1.7 | Art. 23i Interdiction de contact | 17 |
| 4.1.8 | Art. 23j Interdiction géographique | 18 |
| 4.1.9 | Art. 23k Interdiction de quitter le territoire | 19 |
| 4.1.10 | Art. 23l Assignation à une propriété..... | 19 |
| 4.1.11 | Art. 23m Utilisation d'appareils techniques de localisation et localisation par téléphonie mobile | 21 |
| 4.1.12 | Art. 23n Exécution des mesures..... | 23 |
| 4.1.15 | Art. 24f Âge..... | 24 |
| 4.1.16 | Art. 24g Effet suspensif..... | 24 |
| 4.1.17 | Art. 29a Délits | 24 |
| 4.1.18 | Art. 29b Action pénale..... | 25 |
| 4.2 | Loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers | 25 |
| 4.2.1 | Art. 75, al. 1, let. i, art. 76, al. 1, let. b, ch. 1 et art. 76a, al. 2, let. j..... | 25 |
| 4.2.2 | Art. 76, al. 1, let. b, ch. 1..... | 26 |
| 4.2.3 | Art. 76a, al. 2, let. j..... | 26 |
| 4.2.4 | Art. 81, al. 5..... | 26 |
| 4.2.5 | Art. 98c..... | 27 |
| 4.3 | Loi sur l'asile du 26 juin 1998 | 27 |
| 4.3.1 | Art. 98c..... | 27 |
| 4.4 | Loi fédérale du 20 juin 2003 sur le système d'information commun aux domaines des étrangers et de l'asile | 27 |
| 4.4.1 | Art. 9, al. 1, let. c, et al. 2. let. c, ch. 1 | 27 |
| 4.5 | Loi du 22 juin 2001 sur les documents d'identité | 28 |
| 4.5.1 | Art. 12, al. 2, let. g | 28 |
| 4.6 | Code pénal | 28 |

| | |
|---|----|
| 4.6.1 Art. 78, let. d | 28 |
| 4.7 Loi fédérale du 23 décembre 2011 sur la protection extraprocédurale des témoins | 29 |
| 4.7.1 Art. 34, al. 2 et 3 | 29 |
| 4.8 Loi fédérale du 7 octobre 1994 sur les Offices centraux de police criminelle de la Confédération et les centres communs de coopération policière et douanière avec d'autres États | 29 |
| 4.8.1 Art. 1, al. 3 et 4 | 29 |
| 4.8.2 Art. 2, phrase introductive et let. e ^{bis} | 29 |
| 4.8.3 Art. 3a Recherches secrètes sur Internet et sur les médias électroniques | 30 |
| 4.8.4 Art. 3b Signalement de personnes et d'objets aux fins de surveillance discrète ou de contrôle ciblé | 31 |
| 4.9 Loi fédérale du 13 juin 2008 sur les systèmes d'information de police de la Confédération | 31 |
| 4.9.1 Art. 10, al. 4, let. e et f | 31 |
| 4.9.2 Art. 11, al. 5, let. e et f | 32 |
| 4.9.3 Art. 12, al. 6, let. d et e | 32 |
| 4.9.4 Art. 14, al. 3, let. d | 32 |
| 4.9.5 Art. 15, al. 1, let. g ^{bis} et al. 4, let. k | 32 |
| 4.9.6 Art. 17b Communication de données | 32 |
| 4.10 Loi du 20 mars 2008 sur l'usage de la contrainte | 32 |
| 4.10.1 Art. 20a Fouille de locaux, d'objets et de véhicules | 32 |
| 4.11 Loi fédérale du 18 mars 2016 sur la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication | 33 |
| 4.12 Prises de position sur des points non réglés dans l'avant-projet | 33 |

Liste des cantons, partis et organisations ayant pris position sur le projet

(Avec indication des abréviations utilisées dans le document)

1. CANTONS

| | |
|----|---|
| AG | Conseil d'État du canton d'Argovie |
| AI | Conseil d'État du canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures |
| AR | Conseil d'État du canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures |
| BE | Conseil d'État du canton de Berne |
| BL | Conseil d'État du canton de Bâle-Campagne |
| BS | Conseil d'État du canton de Bâle-Ville |
| FR | Conseil d'État du canton de Fribourg |
| GE | Conseil d'État du canton de Genève |
| GL | Conseil d'État du canton de Glaris |
| GR | Conseil d'État du canton des Grisons |
| JU | Conseil d'État du canton du Jura |
| LU | Conseil d'État du canton de Lucerne |
| NE | Conseil d'État du canton de Neuchâtel |
| NW | Conseil d'État du canton de Nidwald |
| OW | Conseil d'État du canton d'Obwald |
| SG | Conseil d'État du canton de Saint-Gall |
| SH | Conseil d'État du canton de Schaffhouse |
| SO | Conseil d'État du canton de Soleure |
| SZ | Conseil d'État du canton de Schwyz |
| TG | Conseil d'État du canton de Thurgovie |
| TI | Conseil d'État du canton du Tessin |
| UR | Conseil d'État du canton d'Uri |
| VD | Conseil d'État du canton de Vaud |
| VS | Conseil d'État du canton du Valais |
| ZG | Conseil d'État du canton de Zoug |
| ZH | Conseil d'État du canton de Zurich |

2. PARTIS POLITIQUES REPRÉSENTÉS À L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE

| | |
|-----------|------------------------------|
| Les Verts | Parti écologiste suisse |
| PDC | Parti démocrate-chrétien |
| PLR | Parti libéral-radical |
| PS | Parti socialiste suisse |
| PVL | Parti vert'libéral |
| UDC | Union démocratique du centre |

3. ASSOCIATIONS FAÏTIÈRES DES COMMUNES, DES VILLES ET DES RÉGIONS DE MONTAGNE ŒUVRANT AU NIVEAU NATIONAL

| | |
|-----|----------------------------------|
| ACS | Association des communes suisses |
| UVS | Union des villes suisses |

4. ASSOCIATIONS FAÎTIÈRES DE L'ÉCONOMIE ŒUVRANT AU NIVEAU NATIONAL

| | |
|------|----------------------------------|
| UPS | Union patronale suisse |
| USAM | Union suisse des arts et métiers |

5. AUTRES ORGANISATIONS ET INSTITUTIONS

| | |
|-----------------------|--|
| Aéroport de Zurich | Aéroport de Zurich |
| Amnesty Int. | Amnesty International |
| ASM | Association suisse des magistrats de l'ordre judiciaire |
| CCDJP | Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police |
| CIJ | Commission internationale de juristes, Section suisse |
| CNPT | Commission nationale de prévention de la torture |
| CP | Centre patronal |
| CPS | Conférence des procureurs de Suisse |
| CUSTODIO | CUSTODIO Airport Security Solutions |
| Digit. Gesellschaft | Digitale Gesellschaft |
| droitsfondamentaux.ch | droitsfondamentaux.ch |
| FSCI | Fédération suisse des communautés israélites |
| humanrights.ch | humanrights.ch |
| JDS | Juristes démocrates de Suisse |
| JP | Justitia et Pax |
| KA Schweiz | Kinderanwaltschaft Schweiz |
| PJLS | Plateforme des Juifs libéraux de Suisse |
| Privatim | Privatim – Conférence des préposé(e)s suisses à la protection des données |
| RNS | Réseau national de sécurité |
| SCPV | Société des chefs de police des villes de Suisse |
| SSDP | Société suisse de droit pénal |
| SWISS | SWISS |
| TAF | Tribunal administratif fédéral |
| TF | Tribunal fédéral |
| Uni BE | Université de Berne / Human Rights Law Clinic Bern |
| UNIL | Université de Lausanne |

1 Objet de la consultation

La loi fédérale sur les mesures policières de lutte contre le terrorisme (MPT) doit apporter une contribution substantielle à la sécurité de la Suisse et de sa population. Le projet a pour intention première de réduire le risque terroriste au moyen de nouvelles mesures policières préventives ad hoc. Il vient par là compléter le projet de loi, mis en consultation dès l'été 2017, visant à renforcer l'arsenal pénal contre le terrorisme.

Le projet porte sur des mesures pouvant être ordonnées contre les terroristes potentiels telles que l'obligation de se présenter, l'interdiction de quitter le territoire assortie à la saisie des documents de voyage, l'interdiction de contact et l'interdiction géographique. Un motif de détention spécifique pourra être appliqué aux étrangers susceptibles de mettre en danger la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse, en vue de leur renvoi ou de leur expulsion. Afin d'identifier l'environnement et le réseau criminels de ces personnes, il doit toutefois être également possible de les enregistrer aux fins de surveillance discrète dans les systèmes d'information de police. L'Office fédéral de la police (fedpol) pourra dès lors mobiliser préventivement des agents affectés aux recherches secrètes dans les cas relevant de la grande criminalité sur Internet et les réseaux sociaux. Enfin, d'autres autorités fédérales bénéficieront d'un accès direct aux systèmes d'information de police à des fins de lutte contre le terrorisme.

2 Déroulement de la procédure de consultation

Le 8 décembre 2017, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de justice et police (DFJP) de consulter sur la loi MPT les cantons, les partis politiques, les associations faïtières des communes, des villes et des régions de montagne œuvrant au niveau national, les associations faïtières de l'économie œuvrant au niveau national et les autres milieux intéressés. Le délai de la consultation a couru jusqu'au 28 mars 2018.

Quatre-vingt-six participants ont été invités à prendre position sur le projet. Les 26 cantons, sept partis politiques (Parti bourgeois-démocratique PBD, PDC, PVL, Les Verts, PLR, PS, UDC), deux associations faïtières œuvrant au niveau national (UVS, USAM), 22 organisations et institutions (Amnesty Int., TAF, CCDJP, PJLS, FSCI, JDS, humanrights.ch, droitsfondamentaux.ch, KA Schweiz, CP, RNS, CIJ, SCPV, Privatim, UNIL, Uni BE, JP, Digit. Gesellschaft, CNPT, Aéroport de Zurich, SWISS, CUSTODIO) ainsi que deux particuliers (U. Arbenz, C. Gross) ont transmis leur avis, soit un nombre total de 59 réponses reçues.

Six organisations et institutions ont expressément renoncé à se prononcer (TF, CPS, SSDP, ACS, UPS, ASM).

Le présent rapport résume les résultats de la procédure de consultation. Pour le détail, il convient de se reporter au texte original des avis. Toutes les prises de position et le présent rapport sont intégralement publiés sur <https://www.admin.ch/ch/f/gg/pc/ind2017.html>.

3 Appréciation générale

a. Appréciation de la nécessité de légiférer

Deux tiers des participants à la consultation estiment clairement qu'il est nécessaire de légiférer (**tous les cantons**; quatre partis: **PBD, PDC, PLR, UDC**; une association faïtière: **UVS**; cinq organisations/institutions: **CCDJP, RNS, PJLS, FSCI, SCPV**), reconnaissent l'existence d'une marge de manœuvre législative (un parti: **PS**) ou se prononcent en faveur d'une nécessité de légiférer (quatre autres: **Aéroport de Zurich, SWISS, CUSTODIO, U. Arbenz**).

Deux partis (**PVL, Les Verts**) et six organisations (**Amnesty Int., humanrights.ch, droitsfondamentaux.ch, Digit. Gesellschaft, JDS, JP**) considèrent qu'il n'y a pas du tout lieu de légiférer. Certes, ces participants ne remettent pas en question la nécessité de mesures adaptées pour contrer efficacement la menace terroriste, d'un nouveau type, mais ils tiennent pour suffisant l'arsenal existant. Ils renvoient ici à plusieurs instruments créés dernièrement par la Confédération: la loi fédérale du 25 septembre 2015 sur le renseignement (LRens), entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2017, le plan d'action national de lutte contre la radicalisation et l'extrémisme violent de novembre 2017 ainsi que les adaptations du droit pénal que le Conseil fédéral a envoyées en consultation le 22 juin 2017. Il conviendrait selon eux de d'abord utiliser ces instruments puis d'en évaluer l'efficacité avant d'en introduire un autre de grande ampleur. Les Verts indiquent que d'autres mesures dans le domaine de la prévention doivent être privilégiées. Le PVL demande quant à lui au Conseil fédéral de mieux justifier la nécessité d'agir et de faire appel à cette fin à des experts issus de la pratique et de la science. Pour droitsfondamentaux.ch, il faut, dans le cadre d'une étude de l'efficacité, exposer notamment les conséquences de la création d'emplois ou du déplacement de fonds publics au nom de l'antiterrorisme; le nouveau projet de loi doit être suspendu en attendant.

b. Appréciation du présent projet de loi

La majorité des participants se prononcent en faveur du présent projet de loi tout en émettant des réserves. L'élargissement de l'éventail des mesures de police préventive est salué. La collaboration aux niveaux communal, cantonal et fédéral au titre de condition essentielle à la détection, à l'évaluation et à la prévention d'actes terroristes est elle aussi qualifiée de positive et nécessaire.

Avis favorable:

- Deux partis: **PDC** et **PLR**
- Trois organisations: **RNS** (avec des remarques sur certaines dispositions de la loi), **FSCI** et **PJLS**

Avis favorable de principe avec certaines réserves:

- **Les 26 cantons**

(Principales réserves résumées ci-dessous à la let. c)

- Trois partis: **PBD, PS** et **UDC**

Le PBD accueille favorablement cet avant-projet et reconnaît la nécessité des mesures de police préventive. Étant donné que ces dernières restreindraient divers droits fondamentaux, il considère comme indispensable, dans un État de droit, d'évaluer chaque dossier au cas par cas. Outre la répression, une bonne intégration reste importante pour lutter efficacement contre le terrorisme. Le PS fait remarquer que des mesures de police préventive ne permettent pas à elles seules d'écarter totalement une menace terroriste; il faudrait en plus à cette fin un travail de prévention et certaines adaptations du droit pénal. À ses yeux, l'assignation à une propriété selon l'art. 23/ de l'avant-projet de la loi fédérale du 21 mars 1997 instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI) et la détention cellulaire en exécution de la peine selon l'art. 78, let. d, de l'avant-projet du code pénal (CP) vont trop loin telles que proposées. L'UDC estime adéquates les mesures de l'avant-projet prévoyant d'empêcher les personnes radicalisées de quitter la Suisse pour se rendre à l'étranger et y commettre un acte terroriste. Elle n'est pas certaine toutefois que ces mesures soient également à même de prévenir un attentat en Suisse. Elle attend en outre que la création d'emplois prévue soit compensée à l'interne du département et que les coûts de mise en œuvre des mesures soient concrétisés.

- Une association faitière: **UVS**

L'UVS souligne que le succès des mesures contre la menace terroriste dépend largement de la bonne collaboration entre les autorités compétentes aux niveaux fédéral, cantonal et communal/municipal. En outre, le projet ne permet pas de voir d'emblée comment l'imbrication efficace des nouvelles mesures policières avec les actuels instruments de prévention et activités de renseignement pourra être garantie dans les faits. L'UVS attend de la Confédération une meilleure coordination à tous les échelons étatiques de même qu'un soutien dans la prévention. Enfin, la disposition prévue selon laquelle c'est fedpol qui décide des mesures de police préventive va à l'encontre de la souveraineté constitutionnelle des cantons et doit être remise en cause.

- Sept organisations/institutions et autres cercles concernés: **CCDJP, SCPV, CP, UNIL, Aéroport de Zurich, SWISS, CUSTODIO** et un particulier (**U. Arbenz**)

Pour la CCDJP, la question se pose de savoir si l'assignation proposée et le nouveau motif de détention en vue du renvoi ou de l'expulsion dans des cas particuliers constituent des mesures suffisantes pour assurer la sécurité publique. Elle est clairement d'avis qu'une détention provisoire dans la phase précédant l'ouverture d'une procédure pénale est délicate quant aux fondements de l'État de droit et doit être rejetée pour des considérations de principe. Elle propose d'instaurer un "hébergement sécurisé pour les personnes dangereuses" et de créer une base légale en ce sens. Cette mesure supplémentaire permettrait de compléter l'éventail de moyens disponibles pour assurer la sécurité. Pour la SCPV, des questions se posent quant à la finalité somme toute restreinte du projet (terrorisme) et les compétences nouvelles ou étendues de la Confédération prévues dans l'avant-projet, compétences qui vont au-delà du domaine du terrorisme. On ne voit pas non plus d'emblée selon elle comment l'imbrication efficace des nouvelles mesures policières avec les instruments de prévention et les activités de renseignement pourra être garantie dans les faits. De plus, le large pouvoir d'appréciation pourrait poser de délicates questions de délimitations dans le prononcé des nouvelles mesures, questions que le rapport explicatif n'aide à résoudre que de manière superficielle.

Pour le CP, il faudrait, d'une part, qu'une base constitutionnelle suffisante soit créée et, d'autre part, que les mesures de police préventives décidées en dehors d'une procédure pénale se limitent à des opérations de surveillance, les mesures de contrainte et la privation de liberté devant rester attachées à des procédures pénales.

L'UNIL émet des réserves quant à la base constitutionnelle de l'avant-projet et estime nécessaire un recours renforcé aux autorités judiciaires – en tant que garantes du respect des droits fondamentaux, notamment des droits de procédure – dans le prononcé des mesures selon l'art. 23e AP-LMSI.

L'Aéroport de Zurich, SWISS, CUSTODIO et un particulier (U. Arbenz) s'expriment sur la nécessité de légiférer davantage. L'Aéroport de Zurich, SWISS et CUSTODIO demandent que la révision soit en plus l'occasion de modifier la loi fédérale du 21 décembre 1948 sur l'aviation (LA) de sorte que la pratique actuelle du recours à la police cantonale dans la vérification des antécédents soit inscrite dans la loi. Les mesures de prévention nécessaires pour empêcher des attentats terroristes sur l'aviation doivent également être mises à disposition. U. Arbenz demande que ce projet de loi serve aussi à élargir les compétences de la police des transports mobilisée dans les transports publics; il conviendrait notamment de lui octroyer les mêmes droits de consultation de données personnelles qu'au Corps des gardes-frontière (Cgfr).

Avis défavorable:

- Deux partis: **PVL** et **Les Verts**

La prise de position du PVL doit être entendue comme un rejet du présent projet de loi puisqu'il exprime des critiques de nature fondamentale. Il demande un examen approfondi de la base constitutionnelle. S'il devait en ressortir qu'elle n'est pas suffisante, il faudrait proposer au Parlement les modifications constitutionnelles nécessaires ou renoncer aux règles anticonstitutionnelles. Selon lui, le projet remet en question des principes de l'État de droit à plusieurs égards. Les mesures de police préventive équivaldraient à un droit pénal réprimant les convictions ou les opinions et restreindraient concrètement la liberté individuelle des personnes

concernées. Les Verts rejettent clairement l'avant-projet. Les principales critiques sont les suivantes: une restriction disproportionnée des droits fondamentaux, le caractère davantage répressif que préventif des mesures et le rôle secondaire octroyé à la justice et aux garanties procédurales. Il conviendrait de d'abord évaluer les mesures existantes avant d'en instaurer de nouvelles au travers du présent avant-projet.

- Une association faïtière: **USAM**

L'USAM rejette l'actuel projet de loi et demande des corrections au moins au niveau du renforcement des garanties procédurales de l'État de droit, de la compétence prévue de la Confédération de prononcer des mesures visant à prévenir la menace, de l'application des prescriptions relevant du droit cantonal en parallèle des nouvelles prescriptions du droit fédéral, des conséquences financières et en personnel ainsi que des compétences de l'Administration fédérale des douanes (AFD).

- Six organisations/institutions (**Amnesty Int., humanrights.ch, droitsfondamentaux.ch, JDS, JP, Digit. Gesellschaft**) et un particulier (**C. Gross**) rejettent explicitement le projet de loi tel que présenté ou expriment tout au moins d'importantes réserves et critiques sur des points fondamentaux (**CIJ**). Voici leurs principaux arguments: des mesures existantes suffisantes, dont il conviendrait de d'abord évaluer l'efficacité; le reproche selon lequel les mesures de police préventive proposées représenteraient de graves atteintes aux droits fondamentaux, ne résisteraient pas à un examen de la proportionnalité et ne suffiraient pas aux exigences de l'État de droit; enfin, la stigmatisation de certains groupes de personnes. Les critiques sont mentionnées à la let. c ainsi que dans l'exposé des prises de position sur chaque disposition de la loi dans une forme résumée.

Le **TAF, Privatim, KA Schweiz, l'Uni BE** et la **CNPT** n'approuvent ni ne rejettent l'avant-projet dans son intégralité mais formulent des réserves et des remarques essentielles sur certaines dispositions.

c. Résumé des principales réserves exprimées

Les réserves exprimées portent principalement sur les thématiques suivantes:

• **Constitutionnalité du projet**

Un parti (**PVL**), une organisation faïtière (**USAM**) et trois organisations/institutions (**CIJ, CP, UNIL**) estiment que la base constitutionnelle de ce projet est problématique. Étant donné qu'il s'agit de mesures policières en dehors de procédures pénales, la base de droit pénal que représente l'art. 123, al. 1, de la Constitution (Cst.) ne peut entrer en ligne de compte comme norme de compétence. Il est en outre fait référence à la conception pratiquement unanime de la doctrine selon laquelle le devoir de coordination consacré par l'art. 57, al. 2, Cst. ne donne pas la compétence d'édicter des prescriptions fédérales. Une révision de l'art. 57 Cst. est indiquée.

• **Impératif de subsidiarité selon l'art. 5a et l'art. 43a Cst.**

Six cantons (**BE, NW, OW, SH, SO, TG**), deux organisations faïtières (**USAM, UVS**) et deux organisations/institutions (**SCPV, CIJ**) estiment délicate d'un point de vue constitutionnel la compétence de la Confédération de prononcer des mesures de prévention des menaces. Un examen est demandé. Ils sont d'avis que cette disposition va à l'encontre de la souveraineté constitutionnelle des cantons ou crée, du moins en partie, des compétences parallèles. Il en résulterait une fracture dans le travail de police opérationnel et un fractionnement de la gestion des cas, ce qui pourrait conduire à une diminution de l'efficacité et de l'efficacé du travail policier. fedpol n'a pas besoin de la compétence décisionnelle proposée pour effectuer des tâches de coordination nationales et internationales. BE, NW, OW, SH et l'USAM estiment qu'il est approprié, si ce n'est impératif, d'attribuer aux cantons la compétence de prononcer les mesures de police préventive, à l'exception de l'interdiction de se rendre dans un pays donné, laquelle est

déjà ordonnée par fedpol (art. 24c LMSI). Si la compétence de prononcer les mesures devait rester entre les mains de la Confédération, il faudrait formuler les dispositions de telle sorte que la responsabilité de la gestion des cas soit clairement définie et attribuée aux cantons (BE); il faudrait de toute façon prévoir une indemnisation de la Confédération en faveur des cantons chargés d'exécuter les mesures décidées (art. 23n LMSI). La CIJ indique que l'insécurité juridique entre les mesures policières cantonales et les mesures prévues de fedpol serait accrue. L'art. 23e AP-LMSI ne prévoit pas de limite ni d'accords clairs entre les actions de police cantonales et fédérales. L'art. 2, let. e^{bis}, de la loi fédérale du 7 octobre 1994 sur les Offices centraux de police criminelle de la Confédération et les centres communs de coopération policière et douanière avec d'autres États (LOC) contient en outre une norme-cadre en faveur de la Confédération, par laquelle l'art. 3 Cst. est contourné. Le non-respect du principe de subsidiarité conduirait en outre à des difficultés de procédure considérables.

- **Bases juridiques cantonales**

Six cantons (**AG, BS, TI, VD, VS, ZG**), une association faïtière (**USAM**) et une organisation (**CIJ**) abordent le sujet de l'application du droit cantonal existant ou à créer. ZG indique que le projet de loi ne tient pas assez compte des bases juridiques existantes, prévues ou totalement absentes de chaque canton en matière de prévention de la violence. La mise en œuvre de la gestion de la menace, le traitement des déclarations ainsi que les conditions de l'échange des données avec d'autres autorités fédérales et cantonales sont régis de manière différente dans le cadre de la gestion cantonale des cas. AG et l'USAM demandent qu'il soit formulé dans le texte que des bases de droit cantonal existantes concernant la protection contre des personnes dangereuses puissent être appliquées par les autorités cantonales en parallèle des nouvelles prescriptions relevant du droit fédéral, même quand il s'agit de possibles activités terroristes, d'autant que le rapport avec le droit pénal peut être obscur. BS, TI, VS et VD objectent que des adaptations du droit cantonal sont nécessaires avant que les normes fédérales proposées soient mises en œuvre. Il est indispensable que le Conseil fédéral accorde aux cantons suffisamment de temps pour faire entrer en vigueur ces adaptations juridiques.

- **Exécution par les cantons**

Deux cantons (**BS, SZ**) estiment discutable l'attribution générale de l'exécution ou du contrôle des mesures aux cantons selon l'art. 23n AP-LMSI. fedpol, d'une part, dispose des connaissances spécialisées ad hoc pour ce qui est des personnes potentiellement dangereuses et, d'autre part, a aussi la possibilité d'exploiter les mesures techniques. Enfin, les personnes dangereuses sont généralement très mobiles, raison pour laquelle les compétences cantonales devraient souvent changer. Si les cantons se chargeaient de l'exécution, la question se poserait de savoir comment ils seraient indemnisés par la Confédération. Une réglementation adéquate des coûts similaire à la prise en charge des coûts concernant les jugements entrés en force de la juridiction fédérale et exécutés par les cantons serait indiquée. De même, BS remarque que les cantons qui n'auraient pas demandé eux-mêmes la mesure ne devraient pas non plus être chargés de son contrôle et de son exécution, notamment pour des raisons d'économie de procédure; il en résulterait sinon un besoin disproportionné en coordination et discussion entre les autorités, ce qui accroîtrait le risque d'erreurs et de malentendus.

- **Conséquences pour les finances et le personnel aux niveaux cantonal et communal**

Dix-neuf cantons (**AR, AI, BE, BL, FR, GE, GL, JU, LU, NE, NW, OW, SG, SO, SZ, TI, UR, VD, VS**) et six organisations (**CCDJP, USAM, RNS, SCPV, UVS, CIJ**) abordent le sujet des conséquences de l'exécution pour les cantons et les communes. Sont notamment évoqués les coûts y relatifs et la répartition de la charge, qui sont soit trop peu détaillés dans l'avant-projet soit totalement sous-estimés. La principale critique porte sur le fait que l'exécution des nouvelles mesures entraînera probablement une surcharge financière et en personnel considérable pour les cantons et les villes/communes. À quoi s'ajouterait une charge technique et logistique supplémentaire. Le Conseil fédéral doit donc veiller à ce que l'utilisation des moyens d'exécution

ne génère aucuns coûts exorbitants pour les cantons (AR, BL, GL, SO, CCDJP). BE, l'UVS et la SCPV attendent du Conseil fédéral qu'il présente en détail dans le message les probables dépenses financières et en personnel ainsi que sa conception de la répartition de la charge. Il conviendra ce faisant de tenir compte du fait que les cantons et les villes se voient généralement confrontés à des coûts d'exécution toujours croissants et à une participation grandissante à la charge. L'expérience concrète dans les cantons amène à douter que le renforcement des effectifs proposé à fedpol suffise dans les faits. JU, NE, NW, OW, SZ, UR et VS demandent que la Confédération prenne entièrement en charge les coûts supplémentaires générés pour les cantons par la mise en œuvre des mesures ou qu'au moins, elle participe au financement des moyens de surveillance techniques (LU). Une base juridique ad hoc fait défaut dans le projet, mais il conviendrait au moins de garantir dans le rapport explicatif que la Confédération indemniserait ces coûts dans le cadre de l'art. 28, al. 2, LMSI. GE, LU, SO, VD et TI évoquent la création dans chaque canton d'un service chargé du contrôle et de l'analyse de risques qui serait informé des mesures sociales, médicales et policières en cours dans le canton; ils considèrent comme problématique la charge afférente au contrôle. Une telle surveillance serait dispendieuse, chronophage et exigerait d'importants moyens en personnel de même que les ressources nécessaires. La CIJ estime totalement inutiles les mesures proposées si elles ne s'accompagnent pas d'un renforcement massif des effectifs.

- **Atteinte aux droits fondamentaux et exigences de l'État de droit applicables aux mesures**

Six participants (**JP, Privatim, Digit. Gesellschaft, humanrights.ch, droitsfondamentaux.ch, C. Gross**) critiquent les mesures visées aux art. 23h à 23m AP-LMSI comme portant gravement atteinte à la liberté personnelle de celui à qui ces mesures sont appliquées. Le nouvel arsenal non seulement est disproportionné mais s'oppose à des principes de l'État de droit. L'efficacité et la finalité de ces mesures sont aussi remises en question: selon eux, le point de départ des mesures préventives prévues n'est plus, comme dans le droit pénal, le soupçon contre certains individus, mais le soupçon général contre des groupes entiers auxquels pourraient appartenir des personnes dangereuses. Le milieu visé en serait stigmatisé, et le risque existerait que les mesures préventives puissent davantage amorcer une radicalisation que l'enrayer. Dix participants (**Les Verts, USAM, UNIL, Uni BE, CIJ, Privatim, JDS, JP, droitsfondamentaux.ch, CP**) sont favorables à la garantie du respect des droits procéduraux et à un prononcé par le juge des mesures de police préventive visées à la section 5 AP-LMSI. Il ne faudrait pas que le pouvoir de disposition revienne entièrement à fedpol. Les graves atteintes aux garanties des droits fondamentaux et de l'homme inscrits dans la Constitution et dans le droit international public justifieraient un examen de la proportionnalité par le juge. Ils indiquent qu'au niveau cantonal aussi, des mesures de police préventive sont prononcées par les tribunaux cantonaux des mesures de contrainte. L'UNIL et la CIJ ajoutent que pour chaque aspect d'une mesure, le principe de proportionnalité joue un rôle essentiel. Aussi est-il indispensable que toutes les mesures qui doivent être considérées comme graves atteintes aux droits fondamentaux au sens de la jurisprudence du Tribunal fédéral (TF) concernant l'art. 36, al. 1, Cst. soient vérifiées au préalable et approuvées par un tribunal des mesures de contrainte. La CIJ indique que toutes les mesures prévues doivent de toute façon être autorisées par le juge parce que la protection juridique ultérieure devant le Tribunal administratif fédéral (TAF) ne peut être octroyée que de manière très limitée, du fait des multiples intérêts et devoirs liés au maintien du secret des services de renseignement, qui ne peuvent ou ne veulent pas nécessairement, devant le tribunal, suivre les principes des art. 27 et 28 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA).

- **Détention préventive avant l'ouverture d'une procédure pénale**

Cinq cantons (**AR, BL, GL, GR, UR**) et une organisation (**CCDJP**) rejettent toute détention préventive avant l'ouverture d'une procédure pénale, la jugeant discutable pour ce qui est des principes de l'État de droit et pour des considérations fondamentales.

- **Renforcement des compétences de l'Administration fédérale des douanes**

TG et l'**USAM** s'opposent à un renforcement des compétences de l'AFD. Ils refusent que, dans le sillage de révisions de lois, celle-ci soit dotée peu à peu de fonctions relevant d'une autorité de poursuite pénale, fonctions qui ne devraient pas lui revenir en fait. **Privatim** demande que la possibilité prévue pour le Secrétariat d'État aux migrations (SEM), le Cgfr et la police des transports des Chemins de fer fédéraux (CFF) de consulter en ligne des données soit supprimée. Plutôt que d'élargir les accès, comme proposé, et de risquer ainsi une diffusion en ligne guère contrôlable de données sensibles, il faudrait fournir à des services administratifs externes les informations nécessaires, par la voie de l'entraide administrative.

4 Prises de position sur les différents articles

4.1 Loi fédérale du 21 mars 1997¹ instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure

4.1.1 Art. 2, al. 2, let. d^{bis}

AG relève que cette disposition légale ne définit pas la notion d'infraction terroriste en soi. Il juge peu utile le renvoi du rapport explicatif à la formulation de l'art. 260^{ter}, al. 2, let. a, de l'avant-projet de modification du code pénal. Il suggère de créer une liste des infractions entrant en ligne de compte dans la loi fédérale du 21 mars 1997 instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI) afin de satisfaire au principe de précision. **AG** demande de démontrer à l'aide d'exemples dans le rapport quels éléments pourraient constituer des caractéristiques de l'infraction à même d'intimider la population. Les caractéristiques d'une infraction terroriste devraient déjà être définies aussi précisément que possible en ce qui concerne leur auteur potentiel. **TI** estime essentiel que l'élément constitutif de l'infraction terroriste soit défini et est favorable à la création d'une norme pénale relative au terrorisme. **BE** demande de compléter, dans les explications du message, l'énumération par les dispositions pénales de la loi fédérale du 12 décembre 2014 interdisant les groupes "Al-Qaïda" et "État islamique" et les organisations apparentées (RS 122).

L'**UNIL** estime que l'on ne sait pas vraiment à quelle définition du terrorisme cette disposition se réfère: s'agit-il de l'art. 260^{quinquies} CP en vigueur, qui contient une exception à l'al. 3, ou de l'art. 260^{quinquies} P-CP, qui ne prévoit plus d'exception?

Amnesty Int. demande que la notion d'infraction terroriste soit définie ou complétée par une énumération aussi exhaustive que possible des activités visées.

4.1.3 Art. 23e Principes

Le **PS** demande de modifier cette disposition et propose une nouvelle formulation. La **SCPV** et l'**UVS** relèvent que le large pouvoir d'appréciation ménagé s'agissant des nouvelles mesures pouvant être ordonnées en vertu de la section 5 AP-LMSI soulève des questions délicates de délimitation que le rapport explicatif n'aide que très peu à clarifier. Selon les **JDS**, **JP** et **droitsfondamentaux.ch**, ces mesures doivent impérativement être ordonnées par un juge. Le pouvoir de disposition ne devrait pas revenir à seulement à fedpol. Les atteintes graves aux garanties apportées par les droits fondamentaux et les droits de l'homme justifient un examen des principes de proportionnalité par un juge. Ils font remarquer qu'à l'échelon cantonal également, des mesures de police préventive sont ordonnées par un tribunal des mesures de contrainte cantonal. **humanrights.ch** et **C. Gross** demandent que les art. 23e à 23j et 23l soient

¹ RS 120

supprimés sans être remplacés. Ces mesures administratives doivent être supprimées car elles se heurtent à la liberté de mouvement, la liberté de rassemblement, la liberté personnelle et la protection de la sphère privée, qui sont l'essence des droits fondamentaux et de l'homme. **Digit. Gesellschaft** considère que les mesures visées aux art. 23h à 23m AP-LMSI constituent des atteintes graves à la liberté des personnes à l'encontre desquelles elles sont prononcées. À son avis, ces mesures ne sont pas propres à empêcher une infraction terroriste concrète mais favorisent même la radicalisation, notamment des jeunes.

Al. 1, let. a

BE doute que le fait d'attribuer à fedpol la compétence de prononcer des mesures visant à empêcher les infractions soit conforme à la Constitution. Indépendamment du lieu où réside la compétence d'ordonner des mesures, une collaboration étroite entre la Confédération et les cantons est toutefois nécessaire. **TG** est d'avis que la compétence de prendre des mesures doit revenir aux cantons quand il existe des indices sérieux et actuels ou quand de tels indices laissent présumer qu'une personne potentiellement dangereuse commettra un acte terroriste.

AG relève que des mesures urgentes visant à empêcher un acte terroriste font sens pour les personnes portées disparues dont le signalement précise qu'il existe de tels indices. Il demande d'ajouter au bon endroit dans l'avant-projet des mesures supplémentaires qui puissent être lancées par les autorités communales ou cantonales compétentes ou par fedpol et qui doivent être approuvées par le tribunal des mesures de contrainte compétent (*texte proposé*).

BS précise qu'il manque dans son droit cantonal une base légale régissant le traitement ciblé et l'échange de données personnelles entre les autorités dans le but de prendre des mesures visant à empêcher les actes de violence ciblés. Étant donné qu'il n'est pas autorisé à s'appuyer directement sur cette disposition, le canton de BS a besoin d'une réglementation légale pour pouvoir mettre en œuvre la norme fédérale proposée. **TI** émet des doutes quant à l'applicabilité de cette disposition car des éléments concrets, actuels et basés sur des faits sont nécessaires pour qu'une décision de mesure puisse être rendue.

ZG demande de compléter cette disposition de sorte que tant fedpol que les autorités chargées de l'exécution des mesures puissent les ordonner dans les cantons. Chaque autorité qui ordonnerait de telles mesures sans en assurer elle-même l'exécution devrait rembourser les coûts à l'autorité d'exécution.

ZH suggère de préciser la délimitation existant au niveau de la technique législative entre la LMSI et le code de procédure pénale (CPP).

Le **PS** est d'avis que cette disposition devrait être formulée de manière à être plus efficace; les éléments indiquant un risque terroriste cités dans le rapport explicatif ne justifient pas les restrictions essentielles des droits fondamentaux découlant des mesures MPT. Il demande que le texte soit modifié et propose une nouvelle formulation.

Du point de vue du **RNS**, l'importance d'une approche pluridisciplinaire et de la création d'un service cantonal responsable d'évaluer la dangerosité potentielle d'une personne devrait davantage ressortir du texte.

La **CIJ** constate que les conditions de l'interdiction géographique formulées dans cette disposition sont très ouvertes et générales. **ZG**, **PVL**, **Les Verts**, **l'UNIL**, les **JDS**, **Amnesty Int.**, **JP**, **Privatim**, **humanrights.ch**, **droitsfondamentaux.ch** et **Digit. Gesellschaft** rejettent plusieurs notions de cette disposition qu'ils considèrent trop vagues, justement eu égard à la gravité de l'atteinte portée aux droits fondamentaux. Ils trouvent notamment que l'expression "personne potentiellement dangereuse" n'est pas assez claire. **ZG**, **Privatim** et **droitsfondamentaux.ch** demandent que ces termes et l'explication des "indices sérieux et actuels" soient précisés. **Privatim** souhaite en outre que les définitions liées aux "indices" qui doivent exister soient uniformisées dans le projet MPT. **Les Verts**, les **JDS**, **JP** et **droitsfondamentaux.ch** voient dans cette formulation un risque potentiel d'abus et de discrimination; selon eux, le risque est grand qu'un soupçon général pèse sur certains groupes de personnes. Ce manque de clarté dans les définitions laisse la porte ouverte à une large interprétation. **PVL** demande, si le Conseil fédéral

reste d'avis qu'il faut mettre en place des mesures de police préventive, que l'on n'entende par personnes potentiellement dangereuses que les personnes remplissant les conditions visées à l'art. 23e, al. 1, P-LMSI et Amnesty Int. souhaite que le terme de "personne potentiellement dangereuse" soit retiré de l'avant-projet car il est trop indéterminé. Formulées de telle manière, les mesures visées aux art. 23h à 23k sont prononcées sur la base de simples hypothèses quant aux intentions difficiles à prouver d'une personne. Les JDS et droitsfondamentaux.ch estiment qu'avec ces formulations imprécises, l'AP-LMSI enfreint les principes de l'activité de l'État régi par le droit (art. 5 et 36 Cst.) et donc le principe de précision qui en découle, selon lequel plus une atteinte aux droits fondamentaux est grave, plus la réglementation portant sur le contenu doit être claire et univoque. droitsfondamentaux.ch demande en outre que cette disposition contienne des renvois à des articles précis du code pénal. L'UNIL recommande d'examiner si le caractère général de la norme est compensé par les garanties de procédure.

Al. 1, let. b

TG souligne que la majorité des cantons ou des communes ne possèdent pas les institutions nécessaires et ajoute que les autorités de sécurité cantonales et fédérales n'ont en l'espèce pas d'influence sur la mise en œuvre des ordres qui ne sont pas de nature policière. Ni fedpol, ni le Service de renseignement de la Confédération (SRC), ni les autorités cantonales de police ne sont à même d'évaluer les mesures non policières et de déterminer ensuite si des mesures policières sont nécessaires.

Le **PS**, l'**UVS** et la **SCPV** approuvent explicitement la subsidiarité des mesures de police préventive mentionnée à l'art. 23e, al. 1, let. b et c, par rapport aux mesures sociales et celles qui relèvent de la procédure pénale. Ils demandent toutefois que l'évaluation des mesures sociales, intégratives et thérapeutiques mises en place par les services responsables soit prise en compte de manière appropriée tant par l'autorité (cantonale ou communale) requérante que par celle qui rend la décision (fedpol). Le **RNS** estime essentiel de mettre l'accent sur le principe de subsidiarité lorsqu'il est question d'une atteinte aux droits fondamentaux.

Les Verts et **Amnesty Int.** critiquent le fait que cette disposition ne permette pas de savoir quelle autorité vérifie l'efficacité des mesures sociales, intégratives et thérapeutiques et qu'elle n'indique pas les critères à prendre en compte pour cette évaluation.

Al. 1, let. c

Le **CP** n'est pas convaincu par les explications données dans le rapport explicatif quant à la délimitation entre les mesures de police préventive et les activités des autorités de poursuite pénale.

Al. 2

BE, **SZ**, **ZH** et l'**UDC** demandent d'augmenter la durée maximale des mesures à un an. Ils sont d'avis qu'il faut conserver la prolongation unique de six mois. L'expérience a montré que le dialogue avec les personnes dangereuses et les mesures préventives complémentaires ne peuvent déployer leurs effets qu'après un certain temps. **TG** estime problématique qu'un délai fixe ait été imposé aux mesures. Il ne comprend pas non plus pourquoi la mesure ne peut être prolongée qu'une seule fois. Du fait que les mesures ne constituent pas toutes une forte atteinte aux droits de la personne concernée, il faudrait renoncer à une réglementation si stricte.

Le **CP** estime que les mesures de police préventive seront probablement peu efficaces si leur durée maximale est limitée à six mois.

Al. 3

AG se demande quel est le but de la précision "à l'insu de la personne concernée". Il propose de mentionner dans le rapport que le devoir de l'autorité qui collecte des données visée à l'art. 18a de la loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (LPD) et dans les lois cantonales en la matière est toujours celui d'informer la personne concernée du fait que des données ont été recherchées en vertu de l'art. 23e, al. 3, LMSI. Si l'intention est différente, cela devrait être clairement exposé dans la loi et le rapport.

LU considère que le fait d'estimer la dangerosité d'une personne en recourant à toutes les informations disponibles est problématique et souhaite qu'une réglementation claire pour toute la Suisse soit émise à l'échelon fédéral.

Privatim et le **RNS** demandent que l'importance primordiale du droit cantonal ressorte plus clairement de la teneur de cette disposition et du message à rédiger. La consigne selon laquelle les cantons doivent régler selon leur droit interne la gestion des cas et l'échange d'informations des services impliqués dans la gestion des menaces devrait être soulignée de manière suffisante. Privatim propose une nouvelle formulation de la disposition.

Le **TAF** signale que la teneur de la disposition et du message ne permet pas de savoir s'il s'agit d'une simple attribution formelle des compétences ou si la disposition a un contenu matériel. Le cas échéant, fedpol et les cantons seraient toutefois largement libres de choisir les moyens de collecter des informations et la disposition permettrait d'entamer le droit à la liberté personnelle et la protection de la sphère privée ou le droit à l'autodétermination en matière d'information. Enfin, la question reste ouverte quant aux principes (du droit en matière de protection des données) à appliquer à la collecte et au traitement des données personnelles et aux droits (relatifs à la protection des données) des personnes concernées.

4.1.4 Art. 23f Demande

UR estime nécessaire que les autorités cantonales ou communales puissent demander des mesures auprès de fedpol. Il est favorable à la possibilité laissée par cette disposition. **ZG** demande que l'importance décisive du droit cantonal lors d'une demande de mesure visant à empêcher des infractions terroristes ressorte plus clairement du rapport explicatif. Il demande également que le traitement des données par fedpol (enregistrement, divulgation, suppression, etc.) soit réglé à l'échelon approprié.

L'**UNIL** est d'avis qu'il est nécessaire que cette disposition, en particulier son al. 2, soit reformulée et fait une proposition. **Privatim** indique que l'on ne sait pas si cette disposition prévoit que les informations nécessaires pour demander qu'une mesure soit prononcée doivent être collectées par la police cantonale ou par le service cantonal de renseignement. Si la police devait collecter des informations par elle-même et de sa propre initiative, une base légale serait nécessaire, qui donne un cadre clair aux personnes responsables du traitement des données. De même, le message à rédiger devra insister davantage sur l'importance du droit cantonal. En outre, le rapport explicatif ne précise pas ce qu'il advient des données personnelles transmises par les cantons, ni où et pour combien de temps elles sont enregistrées. L'on ne sait pas non plus ce qui se passe avec les données si fedpol ne prononce pas de mesures. Privatim demande par conséquent que le traitement des données par fedpol (enregistrement, divulgation, suppression, etc.) soit réglé à l'échelon approprié. **humanrights.ch** critique le fait que fedpol puisse prononcer des mesures sans l'accord d'un juge (à l'exception de l'assignation à une propriété visée à l'art. 23f). La personne concernée peut certes, en vertu de l'art. 23g, al. 2, faire recours auprès du TAF contre la décision de fedpol; cependant, ce recours n'a pas d'effet suspensif, conformément à l'art. 24g. Il est également très probable que les preuves soient réunies sans grande transparence car les mesures reposent la plupart du temps sur des informations de renseignement. En outre, le fardeau de la preuve est inversé, dans le sens que la personne cible doit fournir la preuve impossible qu'elle n'est pas une personne potentiellement dangereuse. **droitsfondamentaux.ch** demande la suppression de cette disposition car les informations, qui

sont dans les faits principalement collectées par les services de renseignement, sont invérifiables et non retraçables.

4.1.5 Art. 23g Prononcé des mesures

Al. 1

BE demande de compléter la première phrase de la manière suivante: "Fedpol obtient au préalable l'accord du canton responsable de l'exécution et du contrôle". Selon lui, la compétence devrait plutôt être cantonale, éventuellement compétée par une réglementation de concertation et d'information entre le canton et fedpol fixée dans la loi. **TG** propose de modifier la première phrase de la manière suivante: "Fedpol consulte le canton responsable de l'exécution et du contrôle avant de prononcer une mesure." TG argue que les mesures prononcées par fedpol ne doivent en aucun cas s'opposer au traitement des cas effectué par le canton compétent dans le but de prévenir les risques.

ZH demande de veiller à la concertation et à la coordination nécessaires. Étant donné que tant la gestion des cas que l'exécution et le contrôle des nouvelles mesures LMSI relèvent de la compétence des cantons, il serait logique que les services responsables du canton concerné ou des cantons concernés puissent contribuer plus largement aux décisions que ce qui est prévu dans le projet. ZH considère par ailleurs que les mesures prononcées par fedpol ne doivent pas supplanter ou contrer le traitement du cas par le canton dans le cadre de ses tâches de prévention des menaces.

Le **TAF** estime que cette disposition peut prêter à confusion selon les circonstances car l'on pourrait comprendre que fedpol ne décide que d'une mesure visée à l'art. 23l (et des exceptions qui y sont liées).

Privatim demande que la compétence de fedpol de décider de prononcer des mesures soit réexaminée sous l'angle des principes de l'État de droit relatifs aux droits de partie. Du point de vue des droits fondamentaux, la question se pose de savoir quelle est la procédure appropriée pour vérifier les conditions. Le projet MPT crée de nouvelles compétences pour fedpol qui vont à l'encontre des individus et ne sont pas compatibles avec leurs droits de procédure et les garanties des droits fondamentaux. L'**Uni BE** demande éventuellement (dans la mesure où l'art. 23l AP-LMSI est conservé malgré sa demande) que l'art. 23g, al. 1, AP-LMSI soit modifié de manière à ce que les mesures visées aux art. 23h à 23k AP-LMSI soient ordonnées par une autorité judiciaire. Elle fait remarquer que fedpol n'est pas un organe indépendant de l'exécutif et n'est donc pas une autorité judiciaire au sens de l'art. 5 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH). L'art. 23g, al. 2, donne certes la possibilité de recourir auprès du TAF. Mais, tout au moins en cas de mesures qui ne sont pas sujettes à recours, il ne s'agit pas d'une "ordonnance rendue [...] par un tribunal" au sens de l'art. 5, al. 1, let. b, CEDH. Le motif de détention visé à l'art. 5, al. 1, let. c, qui ne s'applique que dans le cadre d'une procédure d'enquête pénale, n'entre pas non plus en ligne de compte.

Al. 2

AG se demande si cette formulation comprend également les moyens de recours lorsque fedpol n'agit pas suite à la demande émise par une autorité cantonale ou communale, ne prend pas de mesures.

L'**UNIL** propose de reformuler le début de cette disposition. L'**UNIL**, les **JDS Amnesty Int.**, **humanrights.ch** et **droitsfondamentaux.ch** estiment en outre que la possibilité que le TAF examine ultérieurement une mesure ne remplace pas l'examen préalable par un juge. Certes, il est possible de faire recours auprès du TAF contre la décision de fedpol de prononcer la mesure, mais le recours n'a d'une part pas d'effet suspensif et, d'autre part, la marge d'appréciation dont dispose le tribunal n'est pas non plus précisée. Le TAF peut-il s'exprimer sur le contenu de la décision ou seulement sur la procédure? S'il peut s'exprimer sur le contenu, on ignore s'il a accès

à tous les moyens de preuve. Le TAF aura des difficultés à rendre une décision lorsque la demande de mesures repose sur des informations fournies par le SRC, puisque ces dernières ne peuvent pas être vérifiées et que l'on ignore dans quelle mesure le TAF a connaissance des informations du SRC. En outre, en cas de recours de ce genre au TAF par rapport à la procédure pénale, il s'agit dans les faits d'une inversion du fardeau de la preuve. L'UNIL propose d'y associer le tribunal des mesures de contrainte et propose une procédure.

4.1.6 Art. 23h Obligation de se présenter

AR, BL, GL, GR, LU, UR, VS, la **CCDJP**, l'**UVS** et la **SCPV** sont favorables à cette disposition, qu'ils jugent non problématique. Ils considèrent que l'obligation de se présenter à déjà fait ses preuves dans le domaine de la poursuite pénale et devrait être facile à mettre en œuvre. Les instruments policiers de prévention des menaces sont déjà réglés dans quelques lois cantonales sur la police et ont déjà fait leurs preuves. **BE** demande de régler expressément les mesures (d'accompagnement) des autorités compétentes nécessaires à l'exécution, au contrôle et à la procédure en cas de non-respect des charges. Le **RNS** considère que cette disposition est essentielle dans le cadre d'une stratégie de réintégration et de sortie. Une attention particulière doit être portée à la désignation et à la responsabilité de ce service spécialisé au moment de l'élaboration des dispositions d'exécution de cette loi.

Les Verts, les **JDS**, **Amnesty Int.** et **droitsfondamentaux.ch** estiment que le terme de "professionnel" n'est pas assez clairement défini et pourrait par exemple se référer à la police, au SRC, à des psychologues ou à des travailleurs sociaux et sont d'avis que le but de cette mesure n'est donc pas clair non plus. Les Verts et les JDS craignent que des informations concernant d'autres personnes pourraient être obtenues par ce biais si le SRC ou fedpol assumaient une telle tâche. Il convient selon eux d'empêcher cette situation. Les JDS et **droitsfondamentaux.ch** soulignent que durant ces entretiens, la personne concernée doit prouver qu'elle n'est pas dangereuse et qu'elle est innocente, ce qui constitue une inversion du fardeau de la preuve injustifiable. **Amnesty Int.** souhaite qu'une telle mesure soit prononcée par un tribunal et non par une autorité policière. Il rejette cette disposition si elle n'est pas précisée. **humanrights.ch** constate que selon la teneur de cette disposition, l'obligation de se présenter pourrait prendre une forme tout différente que celle d'un contrôle de présence: il serait possible que la personne cible soit convoquée chaque semaine durant des mois pour s'entretenir avec la police cantonale et qu'elle soit interrogée sur ses contacts, ses déplacements et son utilisation d'Internet. Le professionnel effectuant l'audition pourrait avoir des relations directes avec fedpol et le SRC et pourrait obtenir des informations supplémentaires par leur intermédiaire; par exemple, la personne qui mène l'entretien pourrait disposer de comptes rendus précis sur les déplacements de la personne cible car en vertu de l'art. 23m, il serait facile d'obliger la personne cible à porter un bracelet électronique. Si cette dernière devait ne pas se rendre à cet entretien sans en indiquer la raison, elle pourrait se voir frapper d'une assignation à une propriété (art. 23l), d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire (art. 29a, al. 1). La **CIJ** estime que cette obligation de se présenter est inadéquate en raison du potentiel de risques de la personne potentiellement dangereuse et de son aptitude à s'enfuir et qu'elle est dès lors non proportionnelle. Ce problème persiste même si cette disposition est soutenue par l'art. 23m (Utilisation d'appareils techniques de localisation et localisation par téléphonie mobile) car elle exige un énorme déploiement de personnel. L'**UNIL** indique que les mesures visées aux art. 23h à 23l doivent être conformes au principe de proportionnalité et fait une proposition de reformulation pour compléter cette disposition.

4.1.7 Art. 23i Interdiction de contact

AR, BL, GL, GR, UR, VS, la **CCDJP**, l'**UVS** et la **SCPV** sont favorables à cette mesure, qu'ils considèrent comme non problématique vu que les instruments policiers de prévention des menaces sont déjà réglés dans quelques lois cantonales sur la police et ont déjà fait leurs preuves.

BE demande de régler expressément les mesures (d'accompagnement) des autorités compétentes nécessaires à l'exécution, au contrôle et à la procédure en cas de non-respect des charges. **LU** est d'avis que les interdictions de contact ne peuvent être contrôlées que moyennant de grands efforts. Eu égard aux progrès techniques rapides et aux possibilités qui en découlent, il émet des doutes quant à la mise en œuvre de cette mesure, en particulier au sujet des interdictions de contact dans le monde virtuel.

KA Schweiz souligne que les éventuelles mesures de protection de l'enfant, qui pourraient avoir le même but, sont prioritaires et exige que l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte (APEA) soit informée de chaque cas où cette mesure est envisagée à l'encontre de mineurs. Il convient en outre d'ajouter que les mineurs ont directement droit à une représentation légale lorsqu'une telle mesure entre en considération. La **CIJ** met en doute le fait que cette mesure soit adéquate et proportionnelle car des groupes entiers ou tout au moins les tiers devraient être surveillés. Pour les **JDS**, **droitsfondamentaux.ch** et **Digit. Gesellschaft**, cette disposition constitue une restriction importante de la liberté individuelle de la personne concernée (renvoi à l'art. 10 Cst., art. 8 CEDH, art. 17 Pacte ONU II). Ils jugent en outre inacceptable que des interdictions de contact puissent être prononcées à l'encontre d'enfants et de jeunes dès 12 ans car ils vivent généralement encore chez leurs parents. Enfin, l'on ne voit pas comment ces interdictions pourraient être contrôlées sans que les autres occupants du logement ne subissent d'atteinte et le risque existe que les soupçons s'étendent à toute la famille. **humanrights.ch** est d'avis qu'une telle interdiction de contact porte clairement atteinte à l'essence du droit fondamental de la liberté personnelle et de la liberté de réunion. La Constitution interdit de telles atteintes massives même si elles reposent sur une base légale. Il considère par ailleurs que l'affirmation du rapport explicatif (p. 10) selon laquelle les nouvelles mesures "s'inspirent en bonne partie d'instruments existants similaires" est tout simplement fautive dans le cas de l'art. 23i. Cette mesure n'a, pour ce qui est des conditions et de son but, pas de similitude avec l'art. 67b CP, auquel il est fait référence. **Amnesty Int.** est d'avis qu'une telle mesure doit être prononcée par un tribunal et non par une autorité policière. Une telle mesure est en outre susceptible d'avoir des répercussions disproportionnées sur la vie privée des intéressés, de sorte que la disposition doit impérativement être formulée plus précisément. Sans précision supplémentaire, Amnesty Int. la rejette. L'**UNIL** indique que les mesures visées aux art. 23h à 23l doivent être conformes au principe de proportionnalité et estime judicieux d'ajouter une disposition réglementant les exceptions analogue à celle de l'art. 23j AP-LMSI ("Fedpol peut autoriser des exceptions pour des motifs importants").

4.1.8 Art. 23j Interdiction géographique

AR, BL, GL, GR, UR, VS, la **CCDJP**, l'**UVS** et la **SCPV** saluent cette mesure efficace de police préventive qui permet d'agir contre les potentiels terroristes. Ils sont favorables à cette mesure, qu'ils considèrent comme non problématique vu que les instruments policiers de prévention des menaces sont déjà réglés dans quelques lois cantonales sur la police et ont déjà fait leurs preuves. **LU** relève que nous savons d'expérience que cette mesure ne déploie pas les effets dissuasifs nécessaires auprès d'un certain public et qu'elle ne peut être contrôlée, comme les interdictions de contact, que moyennant de grands efforts. **BE** demande de régler expressément les mesures (d'accompagnement) des autorités compétentes nécessaires à l'exécution, au contrôle et à la procédure en cas de non-respect des charges.

Les Verts sont d'avis que cette mesure est drastique, voire contre-productive, car elle limite la liberté personnelle de manière importante et a des répercussions considérables sur le quotidien des personnes concernées.

KA Schweiz souligne que les éventuelles mesures de protection de l'enfant, qui pourraient avoir le même but, sont prioritaires et exige que l'APEA soit informée de chaque cas où cette mesure est envisagée à l'encontre de mineurs. Il convient en outre d'ajouter que les mineurs ont

directement droit à une représentation légale lorsqu'une telle mesure entre en considération. La **CIJ** note que les assignations de périmètres déterminés ou la tenue à distance de certains périmètres doivent toujours être motivées par rapport à une personne en particulier afin que les restrictions de la liberté de mouvement soient proportionnées. En outre, les conditions de l'"interdiction géographique" visée dans cette disposition sont très ouvertes et imprécises. Elle doute du fait que dans un contexte de lutte antiterroriste à moitié secrète, il soit possible de prononcer des assignations proportionnées dirigées contre une personne. Il serait certainement plus aisé, à son avis, de surveiller une telle mesure à l'aide des moyens techniques visés à l'art. 23m AP-LMSI, mais la mesure n'est appropriée que si les mesures d'accompagnement immédiatement efficaces sont fiables (ressources policières en vue d'une observation ou d'une arrestation immédiate lorsqu'une violation de l'interdiction géographique a été constatée par des moyens techniques). **Amnesty Int.** est d'avis qu'une telle mesure doit être prononcée par un tribunal et non par une autorité policière. Elle rejette cette disposition si aucune précision n'y est ajoutée. **humanrights.ch** voit dans cette disposition une tendance à restreindre de manière disproportionnée la liberté de mouvement à un point tel qu'elle en devient inacceptable. Il est plus qu'inquiétant à ses yeux que fedpol puisse prononcer à sa guise des interdictions de périmètres sans motif concret et valable, seulement parce que la personne a été estimée comme étant potentiellement dangereuse. **Digit. Gesellschaft** parle d'une grave atteinte à la liberté personnelle.

4.1.9 Art. 23k Interdiction de quitter le territoire

AR, BL, GL, GR, UR, VS et **CCDJP** sont favorables à cette mesure, qu'ils considèrent comme non problématique vu que les instruments policiers de prévention des menaces sont déjà réglés dans quelques lois cantonales sur la police et ont déjà fait leurs preuves.

LU relève qu'il est possible de quitter la Suisse sans documents de voyage, notamment par les voies ferrées et routières ou par la "frontière verte", mais est favorable à l'idée d'une base légale régissant la mise sous séquestre des documents d'identité étrangers. **BE** demande de régler expressément les mesures (d'accompagnement) des autorités compétentes nécessaires à l'exécution, au contrôle et à la procédure en cas de non-respect des charges. **TG** pense qu'il est important que les autorités policières fédérales et cantonales compétentes informent immédiatement l'office des migrations compétent afin de pouvoir surseoir à l'exécution d'un éventuel renvoi en cours. Il ajoute cependant que dans le rapport explicatif, il faut indiquer quelle autorité doit délivrer quel "document d'identité de remplacement" (selon l'al. 4).

KA Schweiz souligne que les éventuelles mesures de protection de l'enfant, qui pourraient avoir le même but, sont prioritaires et exige que l'APEA soit informée de chaque cas où cette mesure est envisagée à l'encontre de mineurs. Il convient en outre d'ajouter que les mineurs ont directement droit à une représentation légale lorsqu'une telle mesure entre en considération.

Amnesty Int. est d'avis qu'une telle mesure doit être prononcée par un tribunal et non par une autorité policière. Elle rejette cette disposition si aucune précision n'y est ajoutée. L'**UNIL** indique que les mesures visées aux art. 23h à 23l doivent être conformes au principe de proportionnalité et estime judicieux d'ajouter une disposition réglementant les exceptions analogue à celle de l'art. 23j AP-LMSI ("Fedpol peut autoriser des exceptions pour des motifs importants").

4.1.10 Art. 23l Assignation à une propriété

AR, BL, GL, GR, UR, VS, la **CCDJP**, l'**UVS** et la **SCPV** saluent cette mesure, qu'ils considèrent comme étant un instrument efficace et satisfaisant aux principes de l'État de droit, qui élargit la marge de manœuvre de la police. Ils mentionnent les autres pays européens qui ont statué sur des moyens analogues dans leurs lois.

BE demande de régler expressément les mesures (d'accompagnement) des autorités compétentes nécessaires à l'exécution, au contrôle et à la procédure en cas de non-respect des charges. **SO** considère que les possibilités d'exception aménagées ne sont pas appropriées

lorsque le potentiel de risques est aussi élevé et demande de les supprimer sans les remplacer. Il ajoute que fedpol doit impérativement consulter l'autorité requérante avant de décider une exception à l'assignation. **LU** fait remarquer qu'à partir d'une certaine durée, cette mesure constitue une atteinte grave aux droits fondamentaux qui ne peut être décidée que dans des cas extrêmes et doit passer l'examen d'une autorité judiciaire. Il est d'avis que le contrôle et la mise en œuvre pratique seront exigeants pour les autorités.

Le **PS** rejette la possibilité proposée de prononcer une assignation à une propriété à l'encontre d'une personne potentiellement dangereuse. La possibilité d'ordonner une détention provisoire en vertu de l'art. 221 CPP est un outil suffisant pour priver une personne de sa liberté à des fins de protection de la population face aux infractions terroristes. En outre, il estime que dans le rapport explicatif, les indices selon lesquels une personne constitue une menace considérable pour la vie ou l'intégrité corporelle ne sont pas assez graves. **PVL** s'oppose à ce que fedpol ordonne une détention préventive et demande au Conseil fédéral de montrer à l'aide d'exemples concrets dans quels cas de danger précis il n'est pas suffisant qu'une autorité de poursuite pénale ordonne la détention provisoire ou la détention pour des motifs de sûreté.

L'**Uni BE** et **droitsfondamentaux.ch** demandent la suppression de cette disposition. En l'absence de motif de détention applicable, la privation de liberté sous forme d'assignation à une propriété visée à l'art. 23/ AP-LMSI ne se justifie pas et enfreint l'art. 5 CEDH. Si cette disposition devait néanmoins être conservée, il faudrait modifier l'art. 23g, al. 1, AP-LMSI afin de répondre aux exigences de l'art. 5 CEDH. La **CIJ** est très préoccupée par le fait que cette mesure puisse pratiquement constituer une dérogation à l'art. 5, al. 1, let. c, CEDH. S'il devait réellement s'agir de l'abrogation d'une disposition d'État de droit aussi importante de la CEDH, cela ne serait admis que sur la base de l'art. 15, al. 1, CEDH et dans le respect de conditions strictes. La CIJ relève en outre que la mesure n'est appropriée que si les mesures d'accompagnement immédiatement efficaces sont fiables. Une équipe d'observation ou d'intervention devrait être capable d'intervenir en tout temps sur le champ. Pour les **JDS**, cet article va trop loin car malgré l'approbation judiciaire, il s'agit davantage d'une peine – dans les faits, d'une peine privative de liberté – que d'une mesure préventive. Cette réglementation enfreint ainsi clairement le principe de légalité et de précision et constitue une atteinte grave à la liberté personnelle. **Amnesty Int.** souhaite qu'une telle mesure soit prononcée par un tribunal et non par une autorité policière. Elle indique qu'une telle mesure représente une atteinte grave à la liberté personnelle, qui a aussi des répercussions sur d'autres droits fondamentaux, notamment la liberté de mouvement, le droit à la protection de la sphère privée et de la famille ou aussi le droit au travail. Du point de vue de **humanrights.ch**, l'art. 23/ doit être compris uniquement comme une sanction du non-respect des mesures policières et n'est pas compatible avec l'art. 5, al. 1, let. c, CEDH. Il demande que cette disposition soit supprimée sans être remplacée. **Digit. Gesellschaft** pense qu'il s'agit d'une forme de privation de liberté.

Al. 2

La **CIJ** estime inévitable qu'une mesure d'observation soit mise en place pour contrôler les exceptions à cette disposition.

Al. 4 et 7

BE suggère que soit décrit dans le rapport explicatif pourquoi une voie de recours uniforme ne peut pas être mise en place à l'échelle de la Confédération. **TG** estime qu'il n'est pas judicieux, s'agissant des tâches préventives de la Confédération visant à empêcher les infractions relevant de la compétence fédérale, de charger les tribunaux des mesures de contrainte des cantons d'ordonner et d'examiner les mesures. Dans l'optique d'un traitement uniforme de la matière, il apparaît plus judicieux d'attribuer cette tâche au Tribunal pénal fédéral.

L'**Uni BE** et **droitsfondamentaux.ch** demandent d'adapter les délais fixés à l'art. 23l, al. 4, AP-LMSI en fonction des dispositions du code de procédure pénale (art. 224, al. 2, et art. 226, al. 1, CPP). Les **JDS** et **Amnesty Int.** remarquent que même si fedpol doit soumettre les mesures ordonnées au tribunal des mesures de contrainte compétent pour qu'il en examine la légalité et l'adéquation, il n'est pas garanti que le tribunal ait accès à l'ensemble du dossier et qu'il puisse rendre une décision en ayant connaissance de toutes les circonstances. Selon les **JDS** et **droitsfondamentaux.ch**, le terme d'"adéquation" devrait en outre être remplacé par celui de "proportionnalité"; ils estiment que l'examen de l'adéquation n'est pas suffisant.

Al. 6

SO demande de réfléchir à la possibilité d'adresser en tout temps une demande de levée de la mesure et de limiter le nombre de demandes à une fois par période de trois mois.

L'**UDC** exprime des réserves quant au droit des personnes potentiellement dangereuses à pouvoir adresser en tout temps une demande de levée de l'assignation à une propriété. Elle demande de reformuler cet alinéa de manière à ce qu'une demande de levée de la mesure puisse être déposée une seule fois au moment où la mesure est ordonnée et une nouvelle fois en cas d'éventuelle prolongation.

droitsfondamentaux.ch demande de modifier cette disposition dans le sens que les personnes concernées puissent exiger en tout temps un examen immédiat par une autorité judiciaire. En outre, la question se pose ici de savoir comment le tribunal et le prévenu examinent ou infirment l'information, en particulier lorsque la demande repose sur des informations issues du SRC qui ne peuvent que difficilement être vérifiées.

4.1.11 Art. 23m Utilisation d'appareils techniques de localisation et localisation par téléphonie mobile

AR, BL, GL, GR, VS et la **CCDJP** voient dans cette mesure un moyen de décharger considérablement les autorités cantonales d'exécution; il est important qu'une pratique uniformisée soit mise en place à cet égard et que le recours à ces moyens d'exécution n'entraîne pas des coûts prohibitifs pour les cantons.

LU fait remarquer que les autorités lucernoises disposent de peu d'expérience et que le rapport entre l'efficacité et les efforts fournis n'est pas encore connu. **BE** demande de régler expressément les mesures (d'accompagnement) des autorités compétentes nécessaires à l'exécution, au contrôle et à la procédure en cas de non-respect des charges. Selon **SO**, une surveillance au moyen de mesures techniques pourrait contribuer à ménager les ressources des collaborateurs des corps de police. Afin que les autorités de police cantonales soient en mesure d'assumer leurs tâches légales aussi après l'entrée en vigueur des MPT, les conditions très sévères proposées qui concernent le recours aux appareils techniques de localisation et de localisation des personnes potentiellement dangereuses par téléphonie mobile doivent être repensées. En outre, il suggère d'énumérer des exemples d'indices laissant présumer le non-respect de la mesure, comme demandé. **FR** est sceptique quant à la mise en œuvre pratique et est d'avis que l'apparition des nouvelles technologies de télécommunication rend ces mesures de surveillance obsolètes. **FR** et **VD** sont favorables à une surveillance "a posteriori" car une surveillance en temps réel entraînerait des coûts importants pour les autorités d'exécution et les autorités de police cantonales et n'est pas encore fiable techniquement à l'heure actuelle; ils considèrent qu'à des fins de précision, il devrait être mentionné dans l'avant-projet que la surveillance en temps réel est exclue, et non pas seulement dans le rapport explicatif. Enfin, fedpol doit être responsable de fournir le matériel électronique de surveillance. Selon **UR**, il ne faut pas négliger le fait que cette tâche requiert des ressources en personnel et financières élevées. Dans ce domaine en particulier, **UR** souhaite ce que la Confédération impose des conditions plus sévères aux fournisseurs de services de télécommunication pour obtenir des tarifs plus favorables. Le canton **UR** ne peut en aucun cas assumer des dépenses comme celles qui

ont été nécessaires pour l'affaire de Rapperswil. Il attend dès lors que les coûts des mesures MPT ordonnées par la Confédération soient pris en charge par la Confédération. **GE** et **TI** mentionnent les limites techniques des bracelets électroniques et leurs limitations d'emploi. **TI** constate en outre que le port d'appareils de localisation techniques pourrait aussi être prononcé à l'encontre de mineurs et renvoie de plus à la problématique de la détermination de l'autorité qui aurait la compétence d'ordonner et de lever une telle mesure.

La **CIJ** attire l'attention sur le fait que le recours aux moyens techniques visés à l'art. 23m AP-LMSI à des fins de localisation des personnes frappées d'une interdiction doit être accompagné d'une justification supplémentaire. Celle-ci est nécessaire car le droit à l'autodétermination en matière d'informations personnelles (selon l'art. 13, al. 2 BV/art. 8 CEDH) et à liberté personnelle, y compris la liberté de mouvement (selon l'art. 10, al. 2, 13, al. 1, Cst. et art. 8 CEDH) sont de plus limités par la collecte de données. **KA Schweiz** souligne que les éventuelles mesures de protection de l'enfant, qui pourraient avoir le même but, sont prioritaires et exige que l'APEA soit informée de chaque cas où cette mesure est envisagée à l'encontre de mineurs. Il convient en outre d'ajouter que les mineurs ont directement droit à une représentation légale lorsqu'une telle mesure entre en considération.

Les **JDS** estiment que cette mesure constitue une atteinte grave à la sphère privée qui n'est pas justifiée sous l'angle de la proportionnalité. En outre, le risque existe que l'autorité puisse collecter d'autres informations par ces moyens qui vont au-delà du but de contrôle visé par la mesure. **Amnesty Int.** fait remarquer qu'une telle mesure devrait être ordonnée avec une grande parcimonie et seulement sur la base d'un soupçon concret. **Amnesty Int.** est d'avis que cette mesure ne devrait pas être appliquée envers des personnes n'ayant pas commis d'infraction concrète et qui sont simplement soupçonnées de représenter un danger potentiel. **humanrights.ch** estime que cette mesure, en particulier le recours au bracelet électronique, est très problématique du point de vue des droits de l'homme et la rejette.

Al. 1, let. b

AG demande de supprimer cette disposition sans la remplacer.

Al. 1, let. c

Le **TAF** demande si le terme de "recherches" ne devrait pas être remplacé par celui de "mesures".

Al. 2

GR émet des doutes quant à l'utilité pratique; il se demande d'une part si une surveillance sous forme électronique est praticable et d'autre part si elle permet d'atteindre le but visé. Faute de surveillance en temps réel, les données enregistrées ne pourront être exploitées qu'ultérieurement, écartant ainsi tout effet préventif. **SG** souligne que la surveillance électronique n'empêche pas que des attentats terroristes soient commis, ni que les personnes concernées fuient ou s'évanouissent dans la nature. Il fait remarquer que la surveillance électronique n'est pas non plus adaptée aux personnes dangereuses.

Al. 3

Selon **SO**, il n'est pas exclu que les émoluments que les cantons ressentent comme prohibitifs aient pour conséquence que l'on renonce à ordonner des mesures de surveillance techniques pour des raisons de coûts. Lorsqu'il s'agira de fixer le montant de l'émolument, le Conseil fédéral devra prendre en compte cette conséquence indésirable.

droitsfondamentaux.ch demande de supprimer cet alinéa, qu'il considère comme une atteinte grave à la sphère privée. Il demande pourquoi une localisation par téléphonie mobile serait nécessaire alors que la loi prévoit déjà une localisation au moyen d'appareils de localisation. Il

mentionne à cet égard les écoutes rendues possibles aux autorités par la LSCPT et la LRens révisées.

Al. 4, let. b

Privatim critique le fait que cette disposition rende possible des découvertes fortuites sans lien avec la lutte contre une menace terroriste. L'exploitation des données va plus loin que ce qui est autorisé dans la procédure pénale. Il demande d'adapter la disposition et propose une formulation (ne permettre de collecter les données de localisation que dans le but de poursuivre pénalement les infractions graves).

Al. 6

AG mentionne un problème de définition et demande de remplacer l'expression "L'autorité compétente définit les personnes autorisées à exploiter les données" par "L'autorité chargée de l'exécution de la mesure prend des mesures propres à protéger les données contre toute utilisation abusive".

4.1.12 Art. 23n Exécution des mesures

BS se demande si cette disposition n'impliquerait pas une coordination disproportionnée entre les autorisés et demande que les cantons qui n'ont pas demandé la mesure ne soient pas non plus chargés de son contrôle et de son exécution, en particulier par souci d'économie de procédure. **SZ** s'interroge sur l'attribution générale de l'exécution et du contrôle des mesures aux cantons. Si les cantons étaient chargés de l'exécution, la question se poserait de savoir comment ils seraient indemnisés par la Confédération. Dans certains cas complexes, les coûts pourraient être très importants pour un canton. Par analogie avec la prise en charge des coûts des jugements exécutoires rendus par le TF qui sont exécutés par les cantons, il serait indiqué de régler les coûts d'une manière adéquate. Il demande de compléter le message dans ce sens. **GR** souhaite ajouter une réglementation concernant la prise en charge des coûts: si le canton localement compétent exécute une mesure ordonnée par les autorités fédérales, il doit être dédommagé par la Confédération (par analogie avec l'art. 74, al. 5, LOAP, dans lequel la CCDJP demande de régler dans une loi la prise en charge des coûts par la Confédération). **ZH** s'étonne de ce que les cantons ne soient pas associés à la prise de décision bien que l'exécution des nouvelles mesures leur incombe. À son avis, il convient en outre de déterminer si fedpol a compétence d'exécuter lui-même la mesure lorsque les cantons déclarent qu'ils ne sont pas en mesure de le faire. **ZG** demande de compléter cette disposition de manière à ce qu'elle porte également sur le placement sécurisé des personnes potentiellement dangereuses. Par ailleurs, il demande de supprimer la mention du Cgfr dans les explications. **SO** souhaite modifier la formulation potestative: dans le rapport, la gestion des cas effectuée conjointement par fedpol et le canton est citée à plusieurs reprises; en outre, fedpol doit soutenir suffisamment le canton requérant dans ses tâches d'exécution. **TI** estime que plusieurs des domaines d'exécution sont problématiques; cette disposition renverse selon lui le principe de l'art. 4, al. 2, LMSI, selon lequel les cantons assistent la Confédération sur les plans de l'administration et de l'exécution, dans la mesure où aux termes de la Constitution et de la loi, la Confédération est responsable de la sûreté intérieure. La création de services cantonaux également, qui doivent avoir connaissance des mesures sociales, médicales et policières mises en place dans le canton, requiert des ressources personnelles, logistiques et financières conséquentes et entraîne des modifications du droit cantonal. **VD** souhaite des précisions quant aux services devant être désignés au niveau cantonal et qui seront informés des mesures sociales, médicales et policières en cours sur le territoire cantonal, par exemple pour ce qui est de la séparation de l'aspect sécuritaire et de l'approche socio-éducative.

Privatim demande de supprimer la mention du Cgfr dans les explications.

Al. 2

BE demande, outre la mention explicite de mesures particulières de contrôle et d'exécution des différentes mesures, que les lois cantonales de prévention des menaces (essentiellement les lois sur la police) soient aussi déclarées applicables pour autant qu'elles ne sont pas déjà appliquées, selon la situation. **ZG** demande d'adapter le texte de la manière suivante: "Les autorités chargées de l'exécution de ces mesures peuvent, dans la mesure où les intérêts à protéger le justifient, faire usage de la contrainte et de mesures policières. La loi cantonale concernée est applicable." **SO** attire l'attention sur le besoin de formation à partir de l'entrée en vigueur de la loi MPT car à ce moment, seule une petite partie des policiers aura assumé des tâches de police de sécurité en vertu de la LUSC et de la loi cantonale sur la police cantonale.

4.1.15 Art. 24f Âge

FR demande que les mesures visées aux art. 23i à 23k et 23m soient prononcées de manière très subsidiaire et que les mesures sociales, intégratives et thérapeutiques soient privilégiées.

Le **PS** souhaite que le texte soit modifié et propose une reformulation. Il est d'avis que les mesures de l'AP-LMSI ne devraient pas s'appliquer aux enfants et aux jeunes mais seulement aux adultes. À l'encontre de personnes mineures potentiellement dangereuses, ce sont en revanche des mesures du droit civil qui doivent s'appliquer, c'est-à-dire qu'elles doivent relever de la compétence de l'APEA, éventuellement en recourant à la police. **Les Verts** demandent de supprimer cette disposition: ils doutent que la limite d'âge, qui a été fixée très bas, soit compatible avec la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant.

Les **JDS**, **droitsfondamentaux.ch** et **Digit. Gesellschaft** estiment que cette mesure est contraire aux objectifs du droit pénal des mineurs et qu'elle est susceptible d'aller à l'encontre des mesures du PAN. D'après eux, la limite d'âge doit être clairement relevée.

La **CIJ** estime que les enfants âgés de 12 à 15 ans sont trop jeunes pour faire l'objet de telles mesures policières. En outre, aucun encadrement juridique spécifique n'a été prévu pour eux. Du point de vue de la CIJ, les réglementations de cette disposition sont en contradiction avec l'esprit de l'art. 11 Cst., les principes de la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant, en particulier ses art. 37 et 40, et avec diverses recommandations du Conseil de l'Europe au sujet d'une police et d'une justice bienveillantes à l'égard des enfants. **Amnesty Int.** estime aussi que la limite d'âge a été fixée très bas et doute de sa compatibilité avec la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant. **humanrights.ch** estime que cette disposition est très problématique du point de vue des droits de l'homme et la rejette.

4.1.16 Art. 24g Effet suspensif

Les **JDS** et **droitsfondamentaux.ch** estiment que justement au vu de l'absence d'examen des mesures par un juge à l'exception de l'assignation à résidence, l'effet suspensif ne devrait pas être retiré au recours formé contre la mesure. **droitsfondamentaux.ch** demande de plus que le prévenu bénéficie des mêmes garanties procédurales que durant la procédure pénale, en particulier le droit de refuser de déposer et le principe "in dubio pro reo".

4.1.17 Art. 29a Délits

LU approuve cette disposition.

Digit. Gesellschaft voit ici une criminalisation des jeunes gens. Le travail individuel, prévu par le Plan d'action national contre la radicalisation et l'extrémisme violent, est également réduit à néant par cette disposition.

4.1.18 Art. 29b Action pénale

LU approuve cette disposition.

4.2 Loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers²

4.2.1 Art. 75, al. 1, let. i, art. 76, al. 1, let. b, ch. 1 et art. 76a, al. 2, let. j

AR, BL, FR, GL, VS et la **CCDJP** accueillent favorablement le motif de détention administrative en vue du renvoi ou de l'expulsion prévu par cette disposition en cas de mise en danger de la sécurité intérieure ou extérieure. Ils relèvent que l'on peut se demander si l'interdiction proposée et le nouveau motif de renvoi ou d'expulsion sont des mesures suffisantes, dans des cas spécifiques, pour garantir la sécurité publique. **SO** et **GE** doutent que le régime habituel de la détention administrative soit à même de garantir suffisamment la sécurité. L'option prévue de prononcer des interdictions de contact est considérée comme trop légère. Si une personne qui, selon les informations de fedpol, met en danger la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse, est placée ou maintenue en détention, il faut tenir suffisamment compte de son potentiel de menace, la séparer des autres détenus et faire contrôler ses contacts par une autorité. **GR** mentionne cette disposition et estime que le nouveau motif de détention administrative proposé en cas de mise en danger de la sécurité intérieure et extérieure est la mesure la plus incisive de l'avant-projet. **FR** indique qu'il est inévitable que les autorités, en particulier fedpol, transmettent par écrit suffisamment d'éléments de preuve de la menace aux autorités cantonales des migrations et que par ailleurs cette documentation puisse être utilisée pour justifier la détention administrative ou le placement séparé. Il est exclu que le service cantonal des migrations se fonde sur des informations orales ou strictement confidentielles.

SG relève que le seul fait que la compétence en cas de menaces pour la sécurité intérieure et extérieure de la Suisse incombe à la Confédération a pour conséquence qu'il n'est pas pertinent que la compétence cantonale de prononcer une détention revienne aux autorités des migrations. **ZG** demande que le motif de détention pour mise en danger de la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse décelée sur la base d'informations de fedpol soit précisé au niveau de la loi. **VD** souhaite que le texte soit complété de la manière suivante: "Afin d'assurer l'exécution d'une procédure de renvoi, d'une procédure d'expulsion au sens de la présente loi ou d'une procédure pénale...". Il explique que cet ajout permet de mettre un étranger en détention durant la période où fedpol prépare sa décision d'expulsion au sens de l'art. 68 LEtr.

Le **PVL** demande de mieux motiver la raison pour laquelle les possibilités existantes de mettre les étrangers en détention préparatoire et en détention en vue de l'exécution du renvoi ne suffiraient pas. Tout nouveau motif de détention doit tenir compte du droit constitutionnel et du droit international et en particulier respecter le principe de proportionnalité.

L'**UVS** relève que la mise en détention ne peut être ordonnée que par l'autorité des migrations compétente. Il est impératif que la police des étrangers compétente, à l'instar de la police des transports des CFF mentionnée dans la disposition déterminante, puisse consulter le système automatisé de recherches de personnes et d'objets. La **CNPT** recommande de définir les éléments constitutifs de l'infraction que fedpol considère comme étant des informations et d'en donner la définition. De plus, la prise en compte d'un autre motif de détention ne semble pas nécessaire au regard des motifs déjà existants (notamment l'art. 76, al. 12, let. b, ch. 4, LEtr). La **CIJ** relève que les informations de fedpol au sujet d'une éventuelle mise en danger de la sécurité intérieure et extérieure de la Suisse ne sont nullement suffisantes pour répondre aux exigences claires de l'art. 5, al. 1, let. c, CEDH et de la pratique de la Cour européenne des droits de l'homme. Les **JDS** et **droitsfondamentaux.ch** estiment que cette disposition est inutile et **droitsfondamentaux.ch** en demande la suppression. À l'heure actuelle déjà, fedpol peut prononcer une interdiction d'entrée, en vertu de l'art. 67, al. 4, LEtr et les bases légales de la LEtr

² RS 142.20

permettent déjà une détention en phase préparatoire et en vue du renvoi ou de l'expulsion. En outre, cette disposition conduit à une détention préventive reposant sur des critères peu clairs ("informations de fedpol"). **Privatim** estime que les nouveaux motifs de détention ne sont pas assez précis et qu'ils sont formulés trop vaguement, ce qui laisse à fedpol une trop large marge d'appréciation. Il souhaite que ces dispositions soient précisées au niveau de la loi. **humanrights.ch** estime que cette disposition est très problématique du point de vue des droits de l'homme et la rejette.

4.2.2 Art. 76, al. 1, let. b, ch. 1

Selon l'**UVS**, il est impératif que la police des étrangers compétente, à l'instar de la police des transports des CFF mentionnée dans la disposition déterminante, puisse consulter le système automatisé de recherches de personnes et d'objets. La **CNPT** recommande de définir les éléments constitutifs de l'infraction que fedpol considère comme étant des informations. De plus, la prise en compte d'un autre motif de détention ne semble pas nécessaire au regard des motifs déjà existants (notamment l'art. 76, al. 12, let. b, ch. 4, LEtr). La **CIJ** relève que les informations de fedpol au sujet d'une éventuelle mise en danger de la sécurité intérieure et extérieure de la Suisse ne sont nullement suffisantes pour répondre aux exigences claires de l'art. 5, al. 1, let. c, CEDH et de la pratique de la Cour européenne des droits de l'homme. **humanrights.ch** estime que cette disposition est très problématique du point de vue des droits de l'homme et la rejette.

4.2.3 Art. 76a, al. 2, let. j

La **CNPT** exprime les mêmes préoccupations que celles qui concernent les motifs de détention visés aux art. 75 et 76 LEtr. L'extension des signes de "risque non négligeable" exigés par le règlement Dublin III n'aurait selon elle pas d'incidences. Selon la **CIJ**, cette disposition ne répond pas aux exigences de la CEDH car là aussi, seule une clause générale est appliquée. En outre, l'on peut se demander si avec ces motifs forfaitaires, l'examen de la détention par une autorité judiciaire visée aux art. 80, al. 2 ss, LEtr est suffisamment ouvert par rapport aux terroristes potentiels et peut être effectué de manière équitable. Les **JDS** et **droitsfondamentaux.ch** considèrent que cette disposition est obsolète et **droitsfondamentaux.ch** en demande la suppression, car la LEtr contient déjà les bases légales permettant de prononcer des interdictions d'entrée contre les personnes qui menacent la sécurité intérieure et extérieure de la Suisse et de les placer en détention en phase préparatoire ou en détention en vue du renvoi ou de l'expulsion. **Privatim** estime que les nouveaux motifs de détention ne sont pas assez précis et qu'ils sont formulés trop vaguement, ce qui laisse à fedpol une trop large marge d'appréciation. Il souhaite que ces dispositions soient précisées au niveau de la loi.

4.2.4 Art. 81, al. 5

AG est d'avis qu'il n'existe pas de base légale dans la LEtr concernant l'examen obligatoire des interdictions de contact. **FR** indique qu'il est indispensable que les autorités, en particulier fedpol, transmettent par écrit suffisamment d'éléments de preuve de la menace aux autorités cantonales des migrations et que par ailleurs cette documentation puisse être utilisée pour justifier la détention administrative ou le placement séparé. Il est exclu que le service cantonal des migrations se fonde sur des informations orales ou strictement confidentielles. Selon **SG**, il est très problématique que les autorités des migrations prononcent des mesures (de sécurité) qui ne sont pas de leur domaine. Cela ne correspond en outre pas au but de la détention en vertu du droit des étrangers consistant à limiter les conditions de détention pour des raisons de sécurité. Il considère que la disposition proposée en relation avec l'interdiction de contact s'écarte au principe de séparation (séparation des personnes détenues en vertu du droit des étrangers et du droit pénal). Mais il faut en tous les cas prévoir la possibilité, dans ces cas particuliers, de placer des personnes dans un autre établissement d'exécution qui ne sert pas à l'exécution de la détention en vertu du droit des étrangers.

L'**Uni BE** demande de supprimer la deuxième phrase de cette disposition. La disposition proposée échoue face à l'examen de la proportionnalité. Tant sa capacité à atteindre le but poursuivi (empêcher la radicalisation) que la nécessité de prévenir la radicalisation éventuelle des codétenus sont mises en doute. De plus, cette disposition n'est pas à même de répondre à l'exigence d'une base légale suffisamment déterminée pour ordonner une détention cellulaire. Cette disposition doit également être rejetée car elle revient à assimiler de manière non admissible la détention administrative à l'exécution des peines et des mesures. Les **JDS** et **droitsfondamentaux.ch** sont d'avis qu'il faudrait au moins que les conditions du prononcé des mesures soient clairement définies afin de permettre au moins une interprétation de la norme conforme à la Constitution et aux droits de l'homme. Selon eux, cette disposition ne satisfait pas les conditions minimales des droits de l'homme car les personnes concernées ne peuvent pas savoir quand une telle détention cellulaire ou une interdiction de contact sera ordonnée. Un examen par les autorités judiciaires n'est pas prévu. Enfin, cette disposition est discriminatoire car elle est essentiellement dirigée contre les musulmans. **droitsfondamentaux.ch** demande que cette disposition soit supprimée.

4.2.5 Art. 98c

PVL est favorable à l'idée que la coopération et la coordination entre fedpol et le SEM dans le domaine de la détection du terrorisme et de la lutte contre ce phénomène soient améliorées.

4.3 Loi sur l'asile du 26 juin 1998³

4.3.1 Art. 98c

Le **PVL** est favorable à l'idée que la coopération et la coordination entre fedpol et le SEM dans le domaine de la détection du terrorisme et de la lutte contre ce phénomène soient améliorées.

4.4 Loi fédérale du 20 juin 2003 sur le système d'information commun aux domaines des étrangers et de l'asile⁴

4.4.1 Art. 9, al. 1, let. c, et al. 2. let. c, ch. 1

GE demande de compléter la phrase "les autorités fédérales compétentes dans le domaine de la sécurité intérieure" par "et les organes d'exécution cantonaux". **ZG** souhaite que l'expression "les autorités fédérales compétentes dans le domaine de la police" soit remplacée par "les autorités fédérales compétentes dans le domaine de la sécurité".

Selon la **CIJ**, les droits d'accès en ligne à certaines données du SEM attribués exclusivement aux autorités fédérales, en particulier à fedpol et au SRC, ne sont justifiés ni par le droit constitutionnel, ni par les tâches de la police et des cantons. Cela devrait de toute façon s'accompagner, pour le SRC, d'une modification de la LRens. Mais si les droits d'accès en ligne sont considérés comme indispensables, ils devraient aussi être octroyés aux organes de polices et de justice. **Privatim** ne comprend pas la pertinence ni l'utilité du changement, à l'al. 1, let. c, de l'expression "les autorités fédérales compétentes dans les domaines de la police", qui deviendrait "les autorités fédérales compétentes dans le domaine de la sécurité intérieure".

³ RS 142.31

⁴ RS 142.51

4.5 Loi du 22 juin 2001 sur les documents d'identité⁵

4.5.1 Art. 12, al. 2, let. g

GE demande de compléter cet article par "et les organes d'exécution cantonaux".

4.6 Code pénal⁶

4.6.1 Art. 78, let. d

SG et **ZH** estiment que ce complètement est correct du point de vue de l'État de droit. La pratique montrera en quelle mesure les limitations de contact des détenus au quotidien durant l'exécution peuvent être effectivement fondées et mises en œuvre. En outre, la question se pose de savoir pourquoi une telle norme spéciale doit être créée pour l'exécution de peines privatives de liberté mais non pour celle de mesures (art. 90, al. 1, CP), où la même problématique se pose. Il convient de garantir, par exemple par un renvoi à l'art. 1, al. 2, du droit pénal des mineurs (DPMIn), que ces normes s'appliquent aux personnes de tout âge.

Le **PVL** approuve le principe que la détention cellulaire puisse être prononcée lorsqu'elle permet d'éviter que les codétenus soient influencés par une idéologie terroriste. Il considère cependant que cette mesure ne doit être prononcée qu'en dernier recours lorsqu'aucune mesure moins contraignante n'est possible. Elle doit être limitée et contrôlée régulièrement. En revanche, la Confédération doit faire en sorte que les cantons, qui sont responsables de l'exécution pénale, assurent l'encadrement des personnes dangereuses et protègent les codétenus des influences. Elle doit les soutenir par les moyens appropriés. Le **PS** estime que la possibilité proposée de prononcer une détention cellulaire est contre-productive et demande de ne pas introduire l'art. 78, let. d, AP-CP. Il s'agit d'une grave atteinte à la liberté personnelle, qui ne ferait que renforcer un éventuel rejet de l'autorité étatique et ainsi la radicalisation des détenus. **Les Verts** renvoient aux expériences faites par les autres États dont les mesures préventives et le suivi des "personnes potentiellement radicalisées" sont plus efficaces que la détention cellulaire.

L'**Uni BE**, la **CNPT**, **humanrights.ch** et **droitsfondamentaux.ch** demandent de supprimer cette disposition. L'**Uni BE** estime que la disposition proposée n'est pas proportionnelle et se demande si elle est adéquate et nécessaire. De même, la question se pose de savoir si la teneur générale de la disposition prévoit une dangerosité suffisante comme condition justifiant le prononcé d'une détention cellulaire. De plus, la teneur de cette disposition comprend déjà la protection de tiers du "monde extérieur" de sorte qu'il est déjà possible de prononcer une détention cellulaire en vertu du droit en vigueur s'il existe des indices clairs de mise en danger effective de la population. Au lieu de prononcer une détention cellulaire, la **CNPT** recommande d'encourager des mesures sociales, intégratives ou thérapeutiques dans les établissements de privation de liberté. La **CNPT** renvoie par ailleurs au respect des garanties de procédure élémentaires lors du prononcé et de l'exécution de la détention cellulaire dans le cas d'espèce. Enfin, le prononcé doit être examiné au moins tous les trois mois, les exigences de l'obligation de motiver augmentant au fil du temps. Les décisions importantes doivent être scrupuleusement documentées, compréhensibles et accessibles en tout temps à la personne concernée. Le détenu doit pouvoir faire usage de son droit d'être entendu; il doit recevoir une copie de la décision et être informé des voies de recours. **Amnesty Int.** est défavorable à la détention cellulaire dans la forme proposée et demande que la durée maximale soit précisée. La **CIJ** relève que cette disposition met aussi en évidence l'unilatéralité critiquée du projet et demande pourquoi une disposition de ce genre ne s'applique pas également aux mafieux violents. De même, la **CIJ** demande comment garantir que ces mesures soient conformes aux règles carcérales européennes et soient fondées et limitées en conséquence. Les **JDS** et **droitsfondamentaux.ch** rappellent qu'il est déjà possible aujourd'hui

⁵ RS 143.1

⁶ RS 311.0

d'ordonner une détention cellulaire en vertu de l'art. 78, let. b, CP en cas de danger concret et qu'il convient de respecter les conditions strictes prévues par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT).

4.7 Loi fédérale du 23 décembre 2011 sur la protection extraprocédurale des témoins⁷

4.7.1 Art. 34, al. 2 et 3

SO rejette fermement la modification de la réglementation des coûts jusqu'ici en vigueur, estimant qu'il n'existe pas de lien intrinsèque avec le projet et qu'il n'est pas indiqué dans le rapport explicatif pourquoi et dans quelle mesure la répartition en vigueur s'avère "trop rigide". Si la nouvelle répartition est maintenue, les cantons devraient à l'inverse pouvoir influencer sur la dotation en personnel du Service de protection des témoins.

4.8 Loi fédérale du 7 octobre 1994 sur les Offices centraux de police criminelle de la Confédération et les centres communs de coopération policière et douanière avec d'autres États⁸

La **CIJ** estime que la lutte contre la cybercriminalité doit être séparée de l'antiterrorisme. Les tâches de police en matière de cybercriminalité vont bien au-delà de la lutte contre le terrorisme, raison pour laquelle une législation à part entière et des mesures intercantionales des cantons en parallèle sont nécessaires. Il faudrait aussi que la Confédération et les cantons utilisent les mêmes méthodes et techniques de procédure. De plus, la lutte policière contre la cybercriminalité doit impérativement être coordonnée avec les efforts du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS). Les parties concernées de la loi MPT doivent être séparées des parties principales. Dans la suite de la procédure, devant le Parlement aussi, elles devraient être traitées dans un projet distinct.

4.8.1 Art. 1, al. 3 et 4

L'**UDC** demande que dans la lutte contre la cybercriminalité, il ne soit pas créé de nouveaux services mais qu'il soit recouru aux structures existantes. Le **PVL** salue le fait que la Confédération puisse, dans ce domaine, intervenir au niveau de la coordination et du soutien et qu'elle conclue à cette fin des accords avec les cantons.

4.8.2 Art. 2, phrase introductive et let. e^{bis}

TG est fondamentalement favorable au fait que la criminalité sur Internet soit expressément considérée comme un domaine où les offices centraux mènent des enquêtes dans la phase préparatoire des procédures pénales. Il indique toutefois que cette tâche, si elle doit être effectuée de manière systématique, nécessite beaucoup de personnel. **ZG** demande que "notamment dans le domaine de la criminalité sur Internet" soit supprimé. **BE** refuse catégoriquement que les activités d'enquête soient étendues aux cas relevant de la compétence des cantons, considérant que les offices centraux doivent seulement combattre la cybercriminalité relevant de la compétence fédérale.

L'**UVS** et la **SCPV** demandent qu'il soit vérifié s'il est vraiment nécessaire que cette nouvelle compétence en matière d'enquêtes préliminaires, à l'encontre de la réelle finalité du projet, ne soit pas limitée aux faits présumés terroristes mais puisse être appliquée dans le cadre de la compétence globale des autorités fédérales en matière de poursuite pénale.

⁷ RS 312.2

⁸ RS 360

Digit. Gesellschaft fait remarquer que les actes préparatoires à des infractions graves au sens de l'art. 260^{bis} CP et de l'art. 260^{ter} AP-CP sont d'ores et déjà punissables et considère de ce fait que "des enquêtes de police criminelle dans la phase préparatoire des procédures pénales" est inutile. Aujourd'hui déjà, il en résulterait d'importantes difficultés de délimitation entre les recherches secrètes et les investigations secrètes dans les lois cantonales sur la police ou dans le droit fédéral de procédure pénale.

4.8.3 Art. 3a Recherches secrètes sur Internet et sur les médias électroniques

Pour **BE**, des dispositions légales ad hoc doivent empêcher que les offices centraux de la Confédération n'effectuent des clarifications préalables régulières sur des infractions relevant de la compétence cantonale pour ensuite renvoyer le cas au canton. **ZG** demande que, dans le titre, "sur Internet et sur les médias électroniques" soit supprimé. L'al. 1 doit en outre être modifié comme suit: "Pour découvrir et combattre les actes terroristes, les offices centraux peuvent, dans le cadre des enquêtes de police criminelle visées à l'art. 2, let. e^{bis}, faire appel à des membres des corps de police en tant qu'agents affectés aux recherches secrètes, notamment sur Internet et sur les médias électroniques, dont la véritable identité et la fonction ne sont pas reconnaissables. Dans ce contexte, les personnes qui enquêtent ne sont pas autorisées à utiliser une fausse identité attestée par un titre". L'al. 2 doit être modifié comme suit: "il existe des indices suffisants laissant présumer que des crimes ou des délits pourraient être commis".

Le **PS** demande que le texte soit adapté et fait une proposition. Il reconnaît certes la nécessité de permettre des recherches secrètes sur Internet et sur les médias électroniques en vue de lutter contre le terrorisme mais estime que la solution proposée pose problème pour deux raisons: d'une part, les conditions pour que de telles recherches secrètes soient ordonnées ne sont pas assez strictes, et d'autre part, le renoncement à une réserve d'approbation par le juge et la compétence décisionnelle entre les seules mains de la direction de la PJF sont délicats pour ce qui est des principes de l'État de droit. Le **PVL** salue le fait que les offices centraux de police criminelle de la Confédération puissent eux aussi mener des recherches secrètes sur Internet et sur les médias électroniques. Il est néanmoins d'avis que la durée maximale des recherches secrètes par cas doit être ajoutée dans la loi. Il faut en outre préciser ce qu'on entend par "médias électroniques" à l'al. 1, mentionnés aux côtés d'Internet. Le respect en tout temps de l'État de droit par les investigations secrètes dans les médias numériques doit être garanti par des moyens adéquats.

Privatim salue le fait que les recherches secrètes sur Internet et sur les médias électroniques soient limitées aux infractions dont la poursuite incombe à la Confédération et qu'elles ne servent qu'à découvrir et à combattre les infractions graves. Il est cependant vu d'un œil très critique que les éléments constitutifs décrits englobent toutes les infractions relevant de la compétence fédérale et qu'il ne faille pas davantage que des éléments "suffisants" pour ordonner des recherches secrètes en vertu de cette disposition. La **CIJ** est d'avis que la lutte contre la cybercriminalité doit être séparée de celle contre le terrorisme. Une législation à part entière ainsi que des mesures intercantionales des cantons en parallèle seraient nécessaires. L'**UVS** et la **SCPV** se demandent si l'affirmation dans le rapport explicatif selon laquelle les enquêtes préliminaires sont exclusivement limitées à la détection d'infractions déjà commises est vraie. Qu'en serait-il s'il ressortait d'enquêtes préliminaires de la Confédération des indices de possibles infractions à venir? Rien n'est dit à ce sujet. Il faudrait en outre que le rapport explicatif détaille la manière de traiter les possibles conséquences, pour les autorités pénales cantonales, des enquêtes préliminaires aboutissant à un cas et des recherches secrètes par la PJF. **droitsfondamentaux.ch** et **Digit. Gesellschaft** voient d'ores et déjà d'importantes difficultés de délimitation entre les recherches secrètes et les investigations secrètes dans les lois cantonales sur la police ou dans le droit fédéral de procédure pénale dans le cadre d'enquêtes sur Internet. Comme la LOC ne prévoit pas d'investigations secrètes, il conviendrait, afin d'éviter des difficultés de délimitation et une lacune juridique, de changer le titre de l'art. 3a AP-LOC pour "investigations secrètes" contre la criminalité sur Internet. La procédure d'autorisation doit être formulée sur le

modèle de celle prévue à l'art. 289 CPP, et l'art. 3a, al. 6, AP-LOC doit contenir une obligation de communication par analogie à l'art. 298 CPP.

Al. 3

TG estime judicieux qu'en vue d'un traitement uniforme du matériau, la décision du maintien de la mesure incombe au Tribunal pénal fédéral.

Al. 6

Pour **droitsfondamenatux.ch** et **Digit. Gesellschaft**, cet alinéa est insuffisant, raison pour laquelle il est rejeté. Il devrait contenir une obligation de communication similaire à celle de l'art. 298 CPP.

4.8.4 Art. 3b Signalement de personnes et d'objets aux fins de surveillance discrète ou de contrôle ciblé

Le **PVL** reconnaît que la surveillance discrète et le contrôle ciblé peuvent être d'importants instruments du travail d'enquête et les accueille donc favorablement dans le fond. Au vu des importantes restrictions des droits fondamentaux des personnes concernées, ces moyens sont toutefois insuffisamment justifiés, raison pour laquelle ils doivent être rejetés dans cette forme. Il convient de clairement motiver leur domaine d'application, de le préciser et de le limiter dans le temps.

Al. 2, let. a

Privatim estime que la notion d'"infraction grave" est trop imprécise. En raison de la gravité de l'atteinte aux droits fondamentaux, une attention particulière doit être accordée aux principes de proportionnalité et de précision. Privatim demande que cette disposition soit adaptée et fait une proposition.

4.9 Loi fédérale du 13 juin 2008 sur les systèmes d'information de police de la Confédération⁹

La **CIJ** estime, dans cette partie du projet aussi, que la lutte contre la cybercriminalité doit être séparée de l'antiterrorisme. Les parties concernées de la loi MPT doivent être séparées des parties principales. Dans la suite de la procédure, devant le Parlement aussi, elles devraient être traitées dans un projet distinct.

4.9.1 Art. 10, al. 4, let. e et f

TG remet en cause l'intégration de l'AFD dans la liste des services ayant accès en ligne aux données collectées dans le cadre de procédures pénales relevant de la compétence fédérale. La question fondamentale concernant les tâches et la position de l'AFD doit être discutée et tranchée avec transparence.

Le **PVL** est d'avis que l'échange d'informations visé aux art. 10 ss LSIP entre les autorités doit être amélioré et que la police des transports des CFF doit avoir accès en ligne aux données relatives à des personnes du système de recherches de la Confédération (RIPOL).

Privatim demande que la possibilité prévue pour le SEM, le Cgfr et la police des transports des CFF de consulter en ligne des données soit supprimée. L'échange de données doit à la place

⁹ RS 361

être prévu par la voie de l'entraide administrative. À ses yeux, l'extension prévue de l'accès au SEM et au Cgfr est incompatible avec le but du sous-système visé à l'art. 10 LSIP. Il en va de même de l'extension prévue de l'accès au sous-système visé à l'art. 11 LSIP. Plutôt que d'élargir les accès, comme proposé, et de risquer ainsi une diffusion en ligne guère contrôlable de données sensibles, il faudrait fournir à des services administratifs externes les informations nécessaires, par la voie de l'entraide administrative.

4.9.2 Art. 11, al. 5, let. e et f

Privatim demande que la possibilité prévue pour le SEM, le Cgfr et la police des transports des CFF de consulter en ligne des données soit supprimée. L'échange de données doit à la place être prévu par la voie de l'entraide administrative.

4.9.3 Art. 12, al. 6, let. d et e

Privatim demande que la possibilité prévue pour le SEM, le Cgfr et la police des transports des CFF de consulter en ligne des données soit supprimée. L'échange de données doit à la place être prévu par la voie de l'entraide administrative.

4.9.4 Art. 14, al. 3, let. d

Privatim demande que la possibilité prévue pour le SEM, le Cgfr et la police des transports des CFF de consulter en ligne des données soit supprimée. L'échange de données doit à la place être prévu par la voie de l'entraide administrative.

4.9.5 Art. 15, al. 1, let. g^{bis} et al. 4, let. k

L'**UVS** demande que la let. k soit complétée comme suit: "les autorités compétentes de migration et la police des transports des CFF...".

Privatim demande que la possibilité prévue pour le SEM, le Cgfr et la police des transports des CFF de consulter en ligne des données soit supprimée. L'échange de données doit à la place être prévu par la voie de l'entraide administrative.

4.9.6 Art. 17b Communication de données

Le **TAF** pose la question de savoir si la communication des données au SEM ne devrait pas elle aussi être possible et s'il ne faudrait pas, de ce fait, compléter la let. b. Il demande en outre l'insertion d'une let. c "le Tribunal administratif fédéral et le Tribunal fédéral", affirmant que cette base légale est nécessaire non seulement pour la procédure selon la nouvelle section 5 AP-LMSI, mais aussi dans le cadre de recours dans la procédure d'asile, dans le droit des étrangers ainsi que selon la LRens. La **CIJ** estime que cette disposition est très problématique. Il convient ici d'inclure une réserve explicite du respect de l'*ordre public* et notamment des droits de l'homme, pour que cette communication internationale exclue des pays tels que la Turquie, l'Iran, l'Égypte ou l'Arabie saoudite, lesquels utilisent les informations sur le terrorisme comme principal reproche formulé contre l'opposition politique et les utilisent pour justifier une répression violente.

4.10 Loi du 20 mars 2008 sur l'usage de la contrainte¹⁰

4.10.1 Art. 20a Fouille de locaux, d'objets et de véhicules

ZG et **Privatim** demandent que le terme "objet" soit précisé. Pour **Privatim**, cette disposition va au-delà du réel but du projet MPT. La fouille d'appareils électroniques représente une grave atteinte à la sphère privée des personnes concernées, raison pour laquelle il faut absolument

¹⁰ RS 364

clarifier la question de savoir si la fouille d'objets comprend également la lecture de données contenues dans des smartphones, des tablettes et des ordinateurs. De même, que se passe-t-il si des mots de passe ne sont pas connus ou sont divulgués?

4.11 Loi fédérale du 18 mars 2016 sur la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication¹¹

SO demande que l'augmentation des émoluments de 60 % au 1^{er} mars 2018 soit reconsidérée. Le groupe de travail qui a pour tâche d'examiner le potentiel d'économie et, entre autres, un forfait annuel, doit lancer ses réflexions dans les plus brefs délais.

4.12 Prises de position sur des points non réglés dans l'avant-projet

AG est d'avis que l'exclusion de l'arsenal policier dans une procédure pénale en cours n'est pas appropriée. Il devrait bien plus être possible, même dans une procédure pénale en cours, de prendre les mesures policières adéquates selon le présent avant-projet s'il ne s'agit pas de poursuite pénale mais de prévention des menaces. Cette question doit être réexaminée, et le projet doit être modifié en conséquence.

AR, BL, GL, GR, SH, SO, TG, VS et la **CCDJP** proposent de prendre en considération l'introduction d'un hébergement sécurisé pour les personnes dangereuses, hébergement qui nécessiterait par ailleurs une base légale formelle explicite. Celle-ci pourrait être créée dans le présent projet de loi en complément des mesures policières proposées, notamment de l'assignation à une propriété.

SG souhaite des explications complémentaires sur les interactions avec le thème de l'asile. Les possibilités de contournement présentes dans l'application du droit de l'asile doivent être entièrement clarifiées par la Confédération puis être supprimées par le législateur. L'avant-projet ne règle pas non plus la marche à suivre dans le cas où l'autorité d'exécution du canton ne peut exécuter une mesure ordonnée selon les art. 23e à m LSIP depuis le début ou en cours de route ou dans le cas où les mesures visant à atteindre le but prévu se révèlent inadéquates. Dans ces cas-là, il faudrait que l'autorité d'exécution cantonale puisse demander à fedpol la suppression ou la modification des mesures.

Le **TAF** indique qu'à son sens, le cas où une autorité inférieure s'appuie sur des dossiers secrets pour prendre sa décision n'est pas suffisamment réglé. La conséquence de la réglementation actuelle est que dans toutes les procédures dans lesquelles il faut s'appuyer, en vue de la décision, sur de tels dossiers – par exemple sur des informations de services de renseignement étrangers ou du SRC –, les recours doivent être approuvés car l'utilisation inconditionnelle sans consultation des dossiers serait anticonstitutionnelle. À ce jour, le risque existe donc qu'il ne soit pas possible de s'appuyer sur certains faits (déterminants pour la décision) et que la décision de l'instance inférieure soit par là atténuée voire annulée. Ainsi, des interdictions d'entrée devraient être levées ou des mesures de surveillance du service de renseignement soumises à autorisation devraient être qualifiées de contraires au droit. Le TAF estime que l'Office fédéral de la justice (OFJ) doit se pencher sur la question.

Pour la **CIJ**, les mesures de police préventive proposées ne répondent pas à la question de savoir ce qu'il en est si une personne est considérée comme grandement dangereuse, mais n'a encore commis aucun acte préparatoire ou – sans aucune chance de resocialisation – a été exemptée de purger la peine. Seule la détention permettrait d'agir ici avec efficacité. Elle doit être envisagée de la même manière que l'internement conforme aux principes constitutionnels, car elle

¹¹ RS ...

représente, après l'écoulement de la durée de la peine concrètement fixée ou hypothétique, une mesure relevant non pas du droit pénal mais du droit policier (prévention des menaces).

La **CIJ** est en outre d'avis que le matériau de la lutte contre la cybercriminalité doit être séparé de celui de l'antiterrorisme et replacé dans un contexte plus vaste. Une législation à part entière est nécessaire ainsi que des mesures intercantionales des cantons en parallèle. Elle demande que les parties concernées du projet (ch. 8 et 9) soient séparées des parties principales et qu'elles soient traitées dans un projet distinct pour la suite de la procédure, devant le Parlement aussi.

Pour **KA Schweiz**, il faudrait, par-delà le rapport explicatif, concrétiser et inscrire aussi dans le texte de loi des considérations afférentes à la préservation du bien de l'enfant.

Privatim indique qu'aujourd'hui déjà, les compétences de fedpol sont éparpillées dans d'innombrables lois spéciales et que le traitement des données y afférent est réparti dans de nombreuses banques de données et applications. Il est demandé que les compétences de fedpol soient réglementées dans un texte de loi exhaustif et à part entière, de manière claire et transparente.

L'**Aéroport de Zurich**, **SWISS** et **CUSTODIO** demandent que la révision soit aussi l'occasion de modifier la LA de sorte que la pratique actuelle du recours à la police cantonale pour la vérification des antécédents soit inscrite dans la loi. Par ailleurs, il faudrait selon eux que les mesures nécessaires à la prévention des attentats soient aussi disponibles pour l'aviation. Il s'agit ici en premier lieu de réglementer clairement la collaboration et l'échange d'informations entre les exploitants d'aéroport et les autorités de sécurité en vue de l'examen du risque pour la sécurité que pourraient représenter les personnes travaillant dans le domaine de la sécurité. Plusieurs propositions sont formulées dans ce contexte.

Un particulier (U. Arbenz) demande que le présent projet de loi soit aussi l'occasion de réglementer les compétences de la police des transports mobilisée dans les transports publics. Il conviendrait notamment d'accorder à cette dernière les mêmes droits quant à la consultation de données personnelles qu'au Cgfr. Il faudrait en outre mettre en œuvre correctement la motion 13.072. U. Arbenz propose diverses adaptations.