

Rapport explicatif

de la modification de l'ordonnance sur les mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI)

1. Contexte

La Suisse reste concernée par les conséquences du hooliganisme; d'une manière générale, la propension à la violence semble plutôt avoir augmenté depuis l'EURO 08. On constate également que le problème se déplace vers les ligues inférieures. Par ailleurs, l'usage illicite d'engins pyrotechniques dans les stades a fortement augmenté. En 2008, la police a recensé plus de 80 incidents violents, au cours desquels plus de 150 personnes ont été blessées et plus de 200 personnes interpellées.

Les présentes modifications reposent sur le projet de révision de la loi fédérale du 21 mars 1997 instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI; RS 120¹). En vue de l'EURO 08 et du Championnat du monde de hockey sur glace (du 24 avril au 10 mai 2009), le législateur a voulu créer les bases légales fédérales nécessaires pour lutter contre la violence lors de manifestations sportives et a mis en place le système d'information HOOGAN ainsi que des mesures telles que l'interdiction de périmètre, l'interdiction de se rendre dans un pays donné, l'obligation de se présenter à la police et la garde à vue.

La conformité constitutionnelle de l'interdiction de périmètre, de l'obligation de se présenter à la police et de la garde à vue a fait l'objet de controverses lors des débats parlementaires concernant la révision de la LMSI², raison pour laquelle la durée de validité de ces mesures a été limitée à la fin de 2009. Etant donné que la Confédération doit créer à temps une base juridique suffisante en vertu de la motion de la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats (CAJ-CE³), elle a entrepris, d'entente avec les cantons, les travaux d'élaboration d'une nouvelle base constitutionnelle pour le cas où la solution concordataire ne pourrait aboutir.

Le 29 août 2007, le Conseil fédéral a approuvé le message relatif à la disposition constitutionnelle concernant le hooliganisme ainsi que la modification de la LMSI. Le projet transmis au Parlement contenait le projet de base constitutionnelle ainsi que les modifications nécessaires de la LMSI permettant de garantir que les bases légales visant à ordonner une interdiction de périmètre, une obligation de se présenter à la police ou une garde à vue puissent continuer d'être valables au-delà de la date limite (31.12.2009) (projet A). En outre, pour le cas où le concordat aurait constitué la nouvelle base légale, le Conseil fédéral avait également soumis, dans le cadre de ce message, un projet qui contenait les modifications nécessaires de la LMSI (projet B).

Il était prévu de suspendre les travaux au niveau fédéral (disposition constitutionnelle concernant le hooliganisme et révision de la LMSI [projet A]) dès qu'il était certain que la solution concordataire allait être sur le point d'être réalisée.

1 FF 2007 6127

2 Nouvelle teneur selon le ch. 1 de la LF du 24 mars 2006, en vigueur depuis le 1^{er} janv. 2007 (RO 2006 3703; FF 2005 5285)

3 Motion CAJ-CE du 24.1.2006; Mesures contre les violences lors de manifestations sportives (06.3004)

Le 15 novembre 2007, la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) a finalement approuvé le concordat concernant les mesures contre la violence lors de manifestations sportives et l'a soumis aux cantons en vue de sa ratification. Tous les cantons ou du moins les cantons intéressés devraient adhérer au concordat. A l'heure actuelle (état au 28 avril 2009), sept cantons ont ratifié le concordat⁴.

Lors de la session d'été 2008, le Conseil des Etats a approuvé la solution constitutionnelle, qui avait été élaborée pour le cas où la solution concordataire viendrait à échouer. Cependant, après qu'il eut été clair que le concordat pouvait entrer en vigueur dans les délais, à savoir pour début 2010, le Conseil des Etats s'est rallié au Conseil national et s'est déclaré clairement en faveur de la solution concordataire et, partant, d'une modification de la LMSI (projet B).

Dans le cadre de la révision de l'OMSI, les art. 21c, 21d, 21f et 21g OMSI doivent être abrogés parce qu'en vertu du concordat concernant les mesures contre la violence lors de manifestations sportives, les cantons régleront et exécuteront, dès le 1^{er} janvier 2010, eux-mêmes les interdictions de périmètre, les obligations de se présenter à la police et les gardes à vue.

Par ailleurs, la présente révision permet aussi de procéder à quelques précisions et adaptations dans l'OMSI.

La modification de l'ordonnance entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2010, en même temps que celle de la LMSI.

Même si des parties du Service d'analyse et de prévention (SAP) ont été transférées du DFJP au DDPS au 1^{er} janvier 2009, fedpol reste chargé de la gestion du système d'information HOOGAN.

Les articles commentés ci-après constituent les dispositions d'exécution du projet de loi susmentionné.

2. Commentaires des dispositions

Art. 21c et 21d

Les art. 21c et 21d sont abrogés parce qu'en vertu du concordat concernant les mesures contre la violence lors de manifestations sportives, les cantons sont habilités, dès le 1^{er} janvier 2010, à régler et à exécuter les interdictions de périmètre, les obligations de se présenter à la police et les gardes à vue visant les personnes ayant affiché un comportement violent lors de manifestations sportives.

Les compétences législatives concernant ces mesures sont déléguées aux cantons.

⁴ AG, AI, BE, GR, SG, TI und ZG (l'adhésion du canton du Tessin n'est pas encore entrée en force)

Art. 21c Compétence et devoirs de communication

La teneur de l'art. 21c correspond largement à l'art. 24h, al. 3, LMSi, qui a été abrogé, à l'exception près que les références aux dispositions de la LMSi ont été remplacées par les références aux mesures correspondantes. Par ailleurs, l'art. 21c, let. c a néanmoins été complété en ce sens que les périmètres délimités ainsi que les plans correspondants doivent être communiqués, afin que fedpol puisse accomplir son obligation de contrôle en vertu de l'art. 24a, al. 6, LMSI.

Art. 21f et 21g

Les art. 21f et 21g sont abrogés pour les mêmes raisons que les art. 21c et 21d.

Art. 21h, al. 1, let. b, et al. 2

La let. b doit être adaptée parce qu'en vertu du concordat concernant les mesures contre la violence lors de manifestations sportives, les cantons seront responsables, dès le 1^{er} janvier 2010, de l'exécution des mesures définies aux art. 21c et 21d OMSI. L'al. 2 de l'art. 21h OMSI est complété de manière à ce que les événements soient enregistrés dans le système d'information HOOGAN dans le but de servir de base aux rapports d'analyse et aux statistiques.

Art. 21i Accès au système électronique d'information HOOGAN

Le Domaine Hooliganisme de fedpol est responsable du système électronique d'information HOOGAN, qui vise à empêcher la violence lors de manifestations sportives (al. 1). Conformément à l'al. 2, le DFJP règle les autorisations d'accès et les conditions liées au raccordement des services de fedpol, du Corps des gardes-frontière (Cgfr), des autorités policières des cantons et de l'Observatoire suisse du hooliganisme au système d'information. Ces services sont raccordés au système d'information HOOGAN dans la mesure où cela est nécessaire à l'accomplissement de leurs tâches légales. Il convient de se référer ici à l'ordonnance du DFJP du 14 mars 2009 sur les droits d'accès au système d'information HOOGAN (RS 120.253), entrée en vigueur le 1^{er} avril 2009. Dans cette ordonnance, le DFJP a fixé les conditions de raccordement des services susmentionnés. Selon l'al. 3, il existe deux types d'accès au système d'information HOOGAN, à savoir des droits d'accès complet et des droits d'accès partiel. Un accès complet permet de rechercher dans HOOGAN des données concernant des personnes visées par des mesures actives (en cours) ou inactives (échues) ainsi que des informations qui ne se réfèrent pas à des personnes mais qui ont trait à des événements ou des organisations. L'accès complet autorise également la saisie, la modification ou l'effacement de telles données. L'accès partiel, qui ne permet que la recherche de données concernant des personnes visées par une mesure actuelle active, est possible par le biais de l'interface du système d'information RIPOL, en particulier au moyen du masque RIPOL. Tous les collaborateurs des autorités policières des cantons, du Cgfr et de la Centrale d'engagement de fedpol qui ont accès au système de recherche de personnes RIPOL disposent d'un accès partiel au système d'information HOOGAN. Par le biais de RIPOL, ils peuvent rechercher ou consulter les données enregistrées dans le système. La recherche proprement dite se déroule dans le système d'information

HOOGAN et en aucun cas dans RIPOL. Il est techniquement impossible de traiter des données par le biais de l'accès partiel.

La grande majorité des services mentionnés à l'art. 21i, al. 2 peuvent, par le biais de l'interface du système d'information RIPOL, consulter des données relatives à des personnes dans le système d'information HOOGAN, vu que leurs collaborateurs disposent d'un accès partiel au système d'information. Le Cgfr exécute tant des interdictions de se rendre dans un pays donné prononcées en vertu de l'art. 24c LMSI et de l'art. 21e OMSI que des interdictions d'entrée prononcées en vertu de l'art. 67, al. 2, de la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers (LEtr; RS 142.20). Seuls les collaborateurs autorisés des autorités policières des cantons, des services décentralisée des cantons, du Cgfr, de l'Observatoire suisse du hooliganisme et du Domaine Hooliganisme de fedpol disposent d'un accès complet au système d'information HOOGAN (al. 4). L'Observatoire suisse du hooliganisme se charge du premier tri des communications concernant les interdictions de stade et les rapports relatifs aux manifestations sportives provenant des organisateurs sportifs et les transmet à fedpol. Il vérifie, rectifie, accepte provisoirement les données saisies ou les renvoie. La répartition des tâches entre fedpol et l'Observatoire suisse du hooliganisme a fait ses preuves. Elle est effectuée de cette manière depuis l'introduction du système d'information HOOGAN.

Art. 21m Durée de conservation et effacement des données

Le contenu de la disposition en question n'est pas modifié mais seulement précisé; en effet, la précision porte sur le fait que seules les mesures échues sont effacées et non chaque entrée dans son intégralité.

Art. 23a Dispositions transitoires

L'actuel art. 23a a déjà été mis en œuvre et peut par conséquent être abrogé.