



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de justice et police DFJP
Office fédéral de la police fedpol

Avant-projet

de loi fédérale sur les tâches de police de la Confédération:

rapport sur le résultat de la

procédure de consultation

(27 novembre 2009 – 15 mars 2010)

Office fédéral de la police

Octobre 2010

Table des matières

<i>Liste des cantons, partis et organisations qui ont transmis une prise de position</i>	5
1 Aperçu	8
2 Evaluation générale	8
2.1 Evaluation du projet législatif en soi	8
2.2 Evaluation du présent projet de loi	9
3 Remarques concernant les dispositions individuelles de l'avant-projet	11
3.1 Titre et préambule	11
3.2 Remarques concernant le titre 1 (Dispositions générales)	12
3.2.1 Art. 1 (Objet).....	12
3.2.2 Art. 2 (Définitions).....	13
3.2.2.1 Remarques générales.....	13
3.2.2.2 Let. a.....	13
3.2.2.3 Let. b.....	13
3.2.2.4 Let. d et e.....	13
3.3 Remarques concernant le titre 2 (Tâches de police de sécurité)	14
3.3.1 Art. 4 (Principe).....	14
3.3.2 Art. 7 (Utilisation d'appareils optiques de surveillance).....	14
3.3.2.1 Généralement et al. 1.....	14
3.3.2.2 Al. 2.....	15
3.4 Remarques concernant le titre 3 (Tâches de police judiciaire)	15
3.4.1 Art. 8 (Principe).....	15
3.4.2 Art. 9 (Tâches).....	15
3.4.3 Art. 10 et 11 (Office central de lutte contre le crime organisé et contre le trafic illicite des stupéfiants).....	15
3.4.4 Nouvelle réglementation de la recherche d'informations en général (chapitre 2; art. 12-17).....	15
3.4.5 Art. 12 (Moyens de recherche d'informations).....	16
3.4.5.1 Al. 2, particulièrement let. b.....	16
3.4.5.2 Al. 3.....	17
3.4.5.3 Al. 4.....	17
3.4.6 Art. 13 (Observation).....	17
3.4.6.1 Evaluation générale.....	17
3.4.6.2 Al. 1.....	18
3.4.6.3 Al. 2.....	18
3.4.7 Engagement de personnes privées en général (art. 14 à 17).....	19
3.4.8 Art. 14 (Engagement de personnes privées).....	20
3.4.9 Art. 15 à 17 généralement (informateurs et personnes de confiance).....	20
3.4.10 Art. 15 (Informateurs).....	20
3.4.11 Art. 16 (Personnes de confiance).....	20
3.4.12 Art. 17 (Dédommagements et primes).....	21
3.4.13 Art. 18 (Collaboration avec les autorités et des offices).....	21
3.4.14 Art. 19 (Communication de données personnelles par les offices centraux).....	21
3.4.15 Art. 20 (Obligation d'informer dans le domaine du crime organisé).....	21
3.4.16 Art. 21 (Police judiciaire).....	21
3.4.17 Art. 22 (Constitution d'une identité d'emprunt en vue d'une investigation secrète).....	22
3.5 Remarques concernant le titre 4 (Tâches de police administrative)	22
3.5.1 Art. 23 (Saisie, séquestre et confiscation de matériel de propagande incitant à la violence).....	22
3.5.2 Art. 24-28 généralement (Mesures contre la violence dans le cadre de manifestations sportives).....	23
3.5.3 Art. 24.....	23
3.5.4 Art. 25 (Interdiction de se rendre dans un pays donné).....	23

3.5.5	Art. 26 (Age minimum).....	23
3.5.6	Art. 27 (Effet suspensif).....	23
3.5.7	Art. 29 (Signalement de personnes et d'objets aux fins de surveillance discrète).....	24
3.5.8	Art. 30 (Echange d'informations avec des privés).....	24
3.5.9	Art. 31 (Mesures préventives).....	24
3.5.10	Art. 32 (Mise sous séquestre d'objets dangereux).....	25
3.6	Remarques concernant le titre 5 (Coopération policière).....	25
3.6.1	Remarques générales.....	25
3.6.2	Art. 33 (Formes de coopération).....	25
3.6.3	Art. 35 (Attachés de police).....	25
3.6.4	Art. 39 (Entraide en matière d'informations), en relation avec l'art. 104.....	25
3.6.5	Art. 40 (Restrictions d'utilisation).....	25
3.6.6	Art. 41 (Motifs de refus).....	26
3.6.7	Art. 44 (Entraide spontanée en matière d'informations de police).....	26
3.6.8	Art. 45 ss (Dispositions complémentaires applicables à l'entraide internationale en matière d'informations de police).....	26
3.6.9	Art. 48 (Motifs supplémentaires de refus).....	27
3.6.10	Art. 52 (Transmission à l'étranger par fedpol de demandes émanant des cantons).....	27
3.6.11	Art. 65 (Motifs de refus).....	27
3.7	Remarques concernant le titre 6 (Systèmes d'information de police de la Confédération).....	27
3.7.1	Remarques générales.....	27
3.7.2	Art. 69 (Principes).....	27
3.7.2.1	Al. 2.....	27
3.7.2.2	Al. 3.....	27
3.7.3	Art. 72 (Conservation, effacement, archivage et destruction des données).....	28
3.7.3.1	Al. 1.....	28
3.7.3.2	Al. 2, let. b et al. 3.....	28
3.7.4	Art. 73 (Droit d'accès).....	28
3.7.5	Art. 74, let. b, c, d et f (Dispositions d'exécution).....	28
3.7.6	Art. 75 (Système d'information et de documentation relatif aux événements).....	29
3.7.7	Art. 76 (Système d'information et de documentation relatif aux menaces).....	29
3.7.8	Art. 77 (Système d'information relatif aux actes de violence commis lors de manifestations sportives).....	29
3.7.8.1	Evaluation générale du système d'information.....	29
3.7.8.2	Al. 5.....	30
3.7.8.3	Al. 7.....	30
3.7.9	Art. 81 (Système de traitement des données relatives à la coopération policière internationale et intercantonale).....	30
3.7.10	Art. 82 (Système d'appui aux enquêtes menées par les cantons dans leur domaine de compétence en matière de poursuite pénale).....	30
3.7.11	Art. 84 et 85 (Système d'information fondé sur les profils d'ADN).....	30
3.7.12	Art. 86 (Système de recherches informatisées de police).....	30
3.7.13	Art. 88 (Index national de police).....	30
3.8	Remarques concernant le titre 7 (Droits et obligations) / art. 90.....	31
3.9	Remarques concernant le titre 8 (Engagement d'entreprises de sécurité).....	31
3.9.1	Remarques générales.....	31
3.9.2	Art. 91 (Objet et champ d'application).....	32
3.9.3	Art. 92 (Principe).....	32
3.9.3.1	Remarques générales.....	32
3.9.3.2	Let. a.....	32
3.9.4	Art. 93 (Identification).....	33
3.9.5	Art. 94 (Echange d'informations).....	33
3.9.5.1	Généralement.....	33
3.9.5.2	Al. 1.....	33
3.9.5.3	Al. 3.....	33
3.9.5.4	Al. 4.....	33
3.9.6	Art. 95 (Conditions).....	33

3.9.6.1	Généralement.....	33
3.9.6.2	Al. 1.....	33
3.9.6.3	Al. 2.....	34
3.9.7	Art. 96 (Exception).....	34
3.9.8	Art. 97 (Usage de la contrainte et de mesures policières)	34
3.9.8.1	Généralement.....	34
3.9.8.2	Al. 1.....	35
3.9.8.3	Al. 2.....	35
3.9.9	Art. 98 (Contenu du contrat).....	35
3.9.10	Art. 99 (Légitime défense et état de nécessité)	35
3.9.11	Art. 100 (Communication à l'organe cantonal d'autorisation)	35
3.9.12	Art. 101 (Contrôle)	36
3.10	Remarques concernant le titre 9 (Aides financières et indemnités) / Article 102.....	36
3.11	Remarques concernant le titre 10 (Protection des données et voies de droit).....	36
3.11.1	Art. 103 (Obligation d'établir et de conserver des documents)	36
3.11.2	Art. 104 (Protection des données).....	36
3.12	Remarques concernant l'annexe 3 (Abrogation et modification du droit en vigueur) .	37
3.12.1	CPP	37
3.12.1.1	Art. 286a (Délimitation par rapport à d'autres mesures de recherches et d'enquête)	37
3.12.1.2	Art. 288 (Identité d'emprunt et garantie de l'anonymat).....	37
3.12.2	CP: art. 285, ch. 1 ^{bis} (violences et menaces à l'encontre des autorités et des fonctionnaires).....	37
3.12.3	LUSC.....	37
3.12.3.1	Art. 2, al. 2	37
3.12.3.2	Art. 6, let. a ^{bis} , c, c ^{bis}	37
3.12.3.3	Art. 19a (Eloignement et tenue à distance)	38
3.12.3.4	Art. 20a (Fouille de véhicules et d'autres choses mobilières).....	38
3.12.4	Loi sur le blanchiment d'argent	38
	Art. 35, al. 1 (suppression du droit d'accès indirect)	38
3.13	Invitation à créer des réglementations supplémentaires.....	38

Liste des cantons, partis et organisations qui ont transmis une prise de position

(avec l'indication des abréviations utilisées dans le présent document)

1. CANTONS

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

2. PARTIS POLITIQUES REPRESENTES DANS L'ASSEMBLÉE FEDERALE

PCS	Parti chrétien-social suisse
PDC	Parti démocrate-chrétien suisse
PLR	Parti libéral-radical suisse
PES	Parti écologiste suisse
PS	Parti socialiste suisse
UDC	Union démocratique du centre suisse

3. ASSOCIATIONS FAÏTIÈRES DES COMMUNES, DES VILLES ET DES RÉGIONS DE MONTAGNE ACTIVES À L'ÉCHELLE NATIONALE SUISSE

UVS	Union des villes suisses
-----	--------------------------

4. ASSOCIATIONS FAÏTIÈRES DE L'ÉCONOMIE ACTIVES À L'ÉCHELLE NATIONALE SUISSE

ASB	Association suisse des banquiers
Travail.Suisse	Travail.Suisse
USS	Union syndicale suisse

5. AUTRES INSTITUTIONS ET ORGANISATIONS

ACPJS	Association des chefs de police judiciaire suisses
AESS	Association des entreprises suisses de services de sécurité
Amnesty Int.	Amnesty International
AP fedpol	Association du personnel de l'Office fédéral de la police (fedpol)
CAPS	Conférence des autorités de poursuite pénale de Suisse
CCC	Chaos Computer Club Zurich
CCDJP	Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police
CCPCS	Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse
Centre patronal	Centre patronal
Drf.ch	Droitsfondamentaux.ch
FSA	Fédération suisse des avocats
FSFP	Fédération suisse des fonctionnaires de police
GSsA	Groupe pour une Suisse sans Armée
ISP	Institut suisse de police
JDS	Juristes Démocrates de Suisse
OSH	Observatoire suisse du hooliganisme
Privatim	Privatim - Les commissaires suisses à la protection des données
SSDP	Société suisse de droit pénal

Université de Bâle
Université de Lausanne

1 Aperçu

Le 27 novembre 2009, le Conseil fédéral a ouvert la procédure de consultation relative à l'avant-projet de nouvelle loi fédérale sur les tâches de police de la Confédération (avant-projet de loi sur les tâches de police; AP-LPol). Cette consultation a duré jusqu'au 15 mars 2010.

Ce projet vise d'une part à réorganiser le droit policier fédéral dans le respect de la systématique législative, en regroupant les divers actes législatifs existants en une loi fédérale complète. D'autre part, les normes juridiques en vigueur sont précisées et diverses lacunes réglementaires sont comblées. Enfin, de nouvelles dispositions de droit sont créées ponctuellement (nouveaux moyens policiers de recherche d'information, formulation d'une partie générale sur les divers domaines partiels de la coopération policière nationale et internationale, réglementation élargie, dans le domaine du transfert par la Confédération à des entreprises de sécurité privées, de tâches de police de sécurité. En outre, le projet comporte des modifications ponctuelles de lois existantes qui présentent un lien à l'avant-projet de LPol.

73 destinataires (26 cantons, 13 partis et 34 autres organisations) ont été invités à prendre position quant à l'avant-projet dans le cadre de la consultation. Au total, 53 destinataires ont retourné une prise de position (26 + 6 + 21). De plus, cinq organisations ont pris position de leur propre initiative¹. Au total, 58 réponses ont donc été reçues. L'Union patronale suisse et l'Union suisse des paysans ont renoncé à prendre position, de sorte que l'on dispose au final de 56 prises de position, à savoir:

- les 26 cantons,
- 6 partis et
- 24 organisations.

L'Université de Lausanne n'avait aucune remarque à formuler; JDS et Drf.ch ont déposé une prise de position commune. Ainsi, 54 prises de position ont été évaluées (26 + 6 + 22).

L'AP-LPol s'articule en onze titres et une annexe présentant les modifications de la législation existante. Le présent rapport reprend cette même structure au chapitre 3 consacré à la présentation des prises de position sur les diverses dispositions de la loi, après les remarques générales.

2 Evaluation générale

Fondamentalement, il convient de distinguer a) l'évaluation du projet législatif en soi et son objectif général, savoir uniformiser la législation, remédier au morcellement actuel des dispositions juridiques en regroupant les sources du droit policier de la Confédération en une loi unique, créer une réglementation claire et transparente (*cf. chiffre 2.1*) et b) l'évaluation du projet de loi concrètement présenté (*chiffre 2.2*).

2.1 Evaluation du projet législatif en soi

Le projet de loi est expressément salué par:

- 24 cantons;
- 5 partis (PDC, UDC, PS, PCS, PES);

¹ AP-fedpol, CCC, Drf.ch, GSsA et ISP.

- 16 organisations.²

Seul le **PLR** rejette explicitement le projet: s'il juge digne d'être soutenu l'objectif de simplifier la législation policière fédérale, il estime qu'il n'apporterait rien au citoyen en la forme présentée. Le maintien de lois spéciales limiterait la simplification visée. Il serait aussi possible de combler ponctuellement les lacunes dans le cadre des lois actuelles.

Il faudrait en particulier éviter que la création de la LPol ne remette en question des solutions légales récemment forgées au prix de grands efforts dans la nouvelle loi fédérale du 31 juin 2008 sur les systèmes d'information de police de la Confédération (LSIP; RS 361) et dans la loi du 20 mars 2008 sur l'usage de la contrainte et de mesures policières dans les domaines relevant de la compétence de la Confédération (loi sur l'usage de la contrainte, LUSC; RS 364). On ne saurait exclure des effets négatifs sur la souveraineté des cantons en matière de police. Le thème de l'augmentation constante du Corps des gardes-frontière (Cgfr) indique que des difficultés se présentent actuellement à ce niveau. De plus, un des projets concernant la sécurité intérieure se trouve au milieu du processus parlementaire (la révision de la loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI II; Moyens spéciaux de recherche d'informations³).

Certains intervenants adoptent une *position nuancée*:

Pour **JDS/Drf.ch**, l'objectif de synthèse du droit policier de la Confédération dans une loi ne suffit pas à justifier la création d'un tel acte. Eu égard aux compétences limitées de la Confédération en matière de police, les raisons objectives de scinder la législation policière fédérale en divers actes ne font assurément pas défaut.

Le **Centre patronal** concède que la codification prévue du droit policier de la Confédération pourrait constituer un progrès en termes de systématique légale, mais il y voit – sous l'angle politique – un renforcement de la position de fedpol et, de ce fait, de la Confédération. Or, il ne convient pas qu'un pouvoir accru de la Confédération soit établi au détriment de la souveraineté des cantons.

SO note que la loi visée pourrait nuire à la sécurité du droit à court terme, parce que la LSIP et la loi sur l'échange d'informations Schengen (LEIS; RS 362.2) seraient abrogées peu de temps déjà après leur entrée en vigueur.

2.2 Evaluation du présent projet de loi

Seule une minorité des intervenants expriment explicitement une évaluation globale de la mise en œuvre du projet législatif, c'est-à-dire du projet concret de loi.

*Approbat*ion :

- 10 cantons;⁴
- partis (PCS et PDC);
- organisations (Centre patronal, UVS et ACPJS).

Réserves:

Pour **ZH** et **CCDJP**, les objectifs du projet législatif en soi (*cf. chiffre 2.1*) n'ont pas été réalisés, tandis que **AG**, **FR**, **GL**, **GR**, **SZ**⁵ et **CCPCS** sont d'avis que les objectifs n'ont été que partiellement mis en œuvre.

² Amnesty Int., AP fedpol, ASB, CCC, GSsA, CCDJP, CAPS, Privatim, FSA, USS, SSDP, UVS, Travail.Suisse, Université de Bâle, ACPJS et FSFP.

³ Message du Conseil fédéral du 15 juin 2007 (FF 2007 4773).

⁴ AI, AR, LU, OW, SG, SH, SO, TI, UR et VS.

Selon **FSA**, la position de la police, déjà renforcée par le code de procédure pénale (CPP⁶), est encore étoffée par la LPol, raison pour laquelle ses procédures secrètes préalables devraient être généralement soumises au contrôle du Ministère public et de la justice. **PES**, **Privatim** et **USS** souhaitent transposer dans la LPol des dispositions d'une autre loi à partir du moment seulement où ces dispositions auront été évaluées quant à leur efficacité.

Rejet:

a) cantons: le refus de la réglementation proposée concernant le transfert de tâches à des entreprises de sécurité privées revêt une telle importance pour **VD** que celui-ci doit rejeter le projet de loi dans son ensemble;

b) partis: le **PS** estime que le cadre de référence défini par le Conseil fédéral lui-même pour le projet de loi [rapport explicatif, page 9] n'est pas respecté. Certaines dispositions légales, qui concernent justement des domaines importants, sont formulées de manière trop générale ou laissées à l'appréciation. Cette critique sur le fond vise surtout les chapitres concernant la réglementation des tâches de police judiciaire de fedpol, le transfert de tâches à des privés et plus généralement les réglementations touchant le droit de la protection des données. D'une manière générale, le parti se rallie à la prise de position de Privatim. Une refonte complète du projet de loi lui apparaît inévitable (raison pour laquelle il renonce à une prise de position détaillée sur les diverses dispositions proposées). Néanmoins, les aspects positifs qu'il relève devraient être maintenus (mise au point sous l'angle de la systématique du droit et renonciation au droit d'accès indirect à l'information, cf. ci-après).

Au final, la prise de position de **PES** revient aussi à un refus, puisque sa critique est fondamentale, à savoir que l'avant-projet LPol prévoit des réglementations qui ne relèvent pas du domaine de compétences objectif de la Confédération (protection des personnes et des objets, police judiciaire fédérale et coordination). De ce fait, la conformité constitutionnelle du projet présente des lacunes. Par ailleurs, nombre de dispositions de la loi sont incompatibles avec les droits fondamentaux. Comme les principales dispositions de la loi sont formulées sous forme de clauses générales, le principe de précision (art. 36, al. 1 Cst.) est violé.

⁵ SZ signale que le morcellement du droit serait encore accru dans un cas précis – la réglementation des profils forensiques d'ADN – si cette matière était répartie à l'avenir en trois lois fédérales [LPol, CPP et loi sur les profils d'ADN] comme la LPol le prévoit.

⁶ Code de procédure pénale suisse du 5 octobre 2007, FF 2007 6583 (texte sujet au référendum).

Dans une première prise de position publiée sur son site internet le 15 mars 2010, **UDC** avait exprimé un soutien conditionnel par rapport à l'AP-LPol. Elle l'a cependant rejeté en bloc par la suite, dans une deuxième prise de position formelle remise après échéance du délai.

c) Organisations: GSsA rejette le projet dans sa totalité.

Amnesty Int., CCC, JDS/Drf.ch et **Privatim** ne rejettent pas expressément l'ensemble du projet de projet de loi, mais ces intervenants émettent des critiques explicites présentées ci-après dans le traitement des diverses normes légales, notamment dans les domaines de la protection des droits fondamentaux, de la protection des données et s'agissant du transfert de tâches à des entreprises de sécurité privées (Amnesty Int.).

Un dernier point doit être abordé à ce stade: dans le rapport explicatif relatif à la LPol, le Conseil fédéral a pris position sur deux sujets, rendant ainsi des décisions de principe qui ont également fait l'objet de la consultation:

- La renonciation d'intégrer la nouvelle réglementation sur la protection extraprocédurale des témoins dans la LPol (rapport explicatif, chiffre 1.5.2): seule **CCDJP** s'est exprimée à cet égard, favorablement, un projet séparé de loi sur la protection des témoins étant adéquat selon elle, parce que son traitement pourrait progresser plus rapidement séparément que dans le cadre de la LPol.
- La renonciation au droit d'accès indirect aux systèmes d'information de police (cf. chiffre 1.5.3): **PS, JDS/Drf.ch** et **USS** saluent que l'avant-projet LPol se réfère désormais intégralement à la loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (LPD; RS 235.1) quant au droit de regard des personnes concernées et qu'il renonce ainsi au droit d'accès indirect. Cette modification doit être mise en œuvre aussi rapidement que possible, indépendamment du projet LPol.

3 Remarques concernant les dispositions individuelles de l'avant-projet

3.1 Titre et préambule

FR, JU et **CCPCS** notent que le *titre de la loi* ne correspond pas au contenu de celle-ci. Si la loi devait conserver son titre actuel, il faudrait, pour être conséquent, réglementer les tâches de tous les organes de la Confédération investis de tâches policières, notamment celles du Cgfr. Mais si la loi ne doit réglementer effectivement que les tâches de fedpol, la formulation de son titre devrait l'indiquer.⁷

En ce qui concerne les compétences constitutionnelles de la Confédération dans le domaine de la police décrites au *préambule*, **PES** et **JDS/Drf.ch** rejettent la référence à une compétence générale de la Confédération s'agissant du "maintien de la sûreté intérieure". Cette notion, distendue et surinterprétée durant les décennies passées, ne permet pas de déduire des compétences policières pour la Confédération. **JDS/Drf.ch** regrettent que le rapport explicatif ne traite pas de manière approfondie des bases constitutionnelles du projet de loi.

⁷ En pareil cas, le titre devrait être libellé comme suit: "Loi fédérale sur les tâches de l'Office fédéral de la police".

3.2 Remarques concernant le titre 1 (Dispositions générales)

3.2.1 Art. 1 (Objet)

Cantons: 9 cantons renoncent à se prononcer sur le champ d'application objectif.⁸ Sur les 17 cantons qui prennent position à ce sujet, 1 canton (TI) s'exprime favorablement. Les 16 autres cantons rejettent l'avant-projet sur ce point. Parmi ces 16 cantons, 2 se bornent à adopter une position généralement négative,⁹ tandis que 14 cantons veulent en outre explicitement soumettre le Cgfr à la LPol, dans la mesure où il assume des tâches de police.¹⁰

Parmi les *partis*, seul le **PDC** s'exprime quant à l'objet de la loi pour relever qu'il manque une délimitation et une coordination entre les lois et les organes de sécurité cantonaux et ceux de la Confédération.

Les 3 *organisations* qui s'expriment sur le champ d'application objectif (**CCDJP**, **CCPCS** et **ACPJS**) se déclarent opposées. Elles aussi demandent d'inclure le Cgfr dans le domaine d'application de la LPol. Pour **FSFP**, il faudrait toutefois contrôler pour l'avenir si les lois spéciales concernant les douanes, l'aviation et les affaires militaires ne devraient pas être elles aussi intégrées dans la loi.

Contenu des prises de position négatives:

Refus général du champ d'application matériel proposé: certains intervenants sont d'avis qu'une loi sur les tâches de police de la Confédération doit réglementer tous les organes fédéraux en charges de tâches de police. De cette manière, on peut notamment définir les organes investis en premier lieu de tâches policières et ceux pour lesquels de telles tâches sont secondaires. On pourrait ainsi éviter que des organes pour lesquels les tâches de police sont de nature secondaire ne reçoivent autant de compétences que ceux qui en sont chargés prioritairement (**FR**, **ZH**). On voit aussi dans les réserves explicitement émises à l'art. 1, al. 2, AP-LPol quant aux dispositions des lois spéciales une contradiction de l'intention déclarée de réunir désormais dans une seule loi l'ensemble des tâches de police de la Confédération.¹¹ **GR** et **SZ** observent cette contradiction notamment dans le maintien de la LUSC comme norme transversale autonome, le Conseil fédéral lui-même ayant qualifié, dans son message relatif à la loi sur l'usage de la contrainte, l'intégration de celle-ci à la future législation sur la police comme "possible et souhaitée". **CCDJP** et **CCPCS** citent elles aussi expressément la LUSC comme l'une des lois spéciales dont la survivance autonome contredit l'objectif d'unification du droit sur le plan fédéral.

On estime aussi important que la loi clarifie les nombreux points de contact entre les tâches des autorités policières de la Confédération et celles des cantons. Le projet ne fait pas suffisamment ressortir les cas où les dispositions du droit fédéral, respectivement celles du droit cantonal s'appliquent. La question se pose en particulier de savoir quel droit est applicable lorsque la Confédération confie à un canton des tâches relevant de la LPol aux fins d'assurer son propre soutien. La question du droit applicable se pose également s'agissant du transfert, prévu dans l'avant-projet, de certaines dispositions de la LMSI dans la LPol, puisque les dispositions de la LMSI concernent non seulement les autorités fédérales, mais aussi les autorités cantonales.

Rejet lié au Cgfr en particulier: des intervenants sont d'avis que le Cgfr doit être réglementé par la LPol, dans la mesure où il assume des tâches de police en dehors du domaine fiscal.

⁸ AR, BE, BS, GE, NE, SG, SO, VD et VS.

⁹ BL et FR.

¹⁰ AG, AI, GL, GR, JU, LU, NW, OW, SZ, UR et ZH ; en ce qui concerne le champ d'application objectif, les prises de position de SH, TG et ZG renvoient à la position prise par CCDJP dans le cadre de la consultation.

¹¹ AG et BL; CCDJP; GL, SH et TG renvoient à l'avis correspondant émis par CCDJP dans sa prise de position.

Si tel n'est pas le cas, on manque l'objectif de remédier au morcellement du droit policier de la Confédération et de le regrouper en une seule et unique loi. On crée ainsi un parallélisme avec les art. 57 et 58 de la Constitution fédérale (Cst.), en réglementant sur le plan de la loi le domaine civil et le domaine militaire de la sécurité comme des entités distinctes. Eu égard au développement du Cgfr survenu ces dernières années, il est judicieux et nécessaire de réglementer en détail dans la LPol ses compétences, ses moyens et son action en matière de police en le coordonnant avec les autres services de la Confédération et des cantons qui assument des tâches policières. Il y a de toute manière lieu de vérifier les tâches et les compétences du Cgfr au terme des premières expériences faites avec Schengen. Un canton (AI) souhaite que non seulement l'activité policière du Cgfr soit décrite dans la LPol, mais il demande en outre que les tâches policières du Cgfr soient limitées et définies de manière précise.

3.2.2 Art. 2 (Définitions)

3.2.2.1 Remarques générales

GR souhaite que soit exposé dans quelle mesure les notions de "police de sécurité" et de "police judiciaire" au sens de la LPol se distinguent de leur acception usuelle. Pour **BL**, les définitions de "police de sécurité" et de "police administrative" ne se distinguent pas assez clairement; la notion de "police de sécurité" doit être en particulier précisée.

SH constate d'une part que certaines définitions divergent matériellement des notions cantonales correspondantes et qu'elles contiennent par ailleurs des questions de compétence. L'utilisation d'une terminologie différente rend plus difficiles les renvois, par exemple vers le droit cantonal, alors que ceux-ci pourraient être judicieux.

3.2.2.2 Let. a

BE et **GE** signalent que les mesures de "police de sécurité" ressortissent fondamentalement aux cantons. Il est donc inapproprié de recourir à cette notion pour désigner les tâches de la Confédération, qui assume pour l'essentiel la protection des personnes et des bâtiments. Il faut préciser que les mesures visées à la let. a ne concernent que celles relevant de la compétence des autorités fédérales.

3.2.2.3 Let. b

PES, PS, JDS/Drf.ch et **Privatim (+ BS + PS)** ne voient pas clairement ce qu'il faut comprendre par la double notion de "détecter" et "contrer". Assurément, on vise ici la prévention (pour la distinguer de l'enquête et de la sanction), mais cette notion n'apparaît pas nettement dans la loi. La Confédération n'a que des compétences limitées dans le domaine policier: d'une part la protection des personnes et des bâtiments sous la responsabilité de la Confédération, d'autre part la poursuite pénale. Dans ce deuxième cas, fedpol est soumis au Ministère public de la Confédération (MPC). Cet assujettissement à la procédure conduite par le MPC s'applique aussi au domaine des tâches assumées par les offices centraux. La "définition" des tâches visant "à détecter, à contrer et à poursuivre" divers délits est totalement indéterminée. De telles tâches relèvent du domaine de la procédure pénale et ne concernent aucunement le droit policier. On ne voit pas en quoi consisterait une action visant à "contrer" des délits pénaux au-delà de la poursuite pénale. Il n'est donc également pas possible d'en déduire des compétences propres concernant la recherche d'informations. De ce fait, le chapitre 2, titre 3, manque de base juridique.

3.2.2.4 Let. d et e

GE juge critiquable que la Confédération définisse les notions d'"entreprise de sécurité" et de "personnel de sécurité" en se référant à un projet de concordat de la CCDJP. Il serait préférable que la Confédération se limite, s'agissant de cette matière, à un simple renvoi au droit cantonal et au droit intercantonal.

AESS souhaite que les définitions des notions d'"entreprise de sécurité" et d'"agent de sécurité", voire le cas échéant de "services de sécurité" soient reprises du projet de concordat de la CCDJP, dans l'intérêt de l'harmonisation entre la Confédération et les cantons.¹²

3.3 Remarques concernant le titre 2 (Tâches de police de sécurité)

3.3.1 Art. 4 (Principe)

Fondamentalement, **JDS/Drf.ch** déplore l'absence d'une norme de base à caractère général réglementant les tâches policières visant à écarter les dangers concrets pour la sécurité et l'ordre public, dont on pourrait déduire tant les contenus que la définition de l'activité de la Confédération en matière de police de sécurité et de police judiciaire. Cette lacune explique l'imprécision des descriptions de tâches à l'art. 2, let. b, et aux art. 8 et 9 AP-LPol.

Compte tenu justement de ces imprécisions quant à l'application de la LUSC, **BE** souhaite une disposition précisant que la protection des personnes et des bâtiments pour lesquels la Confédération est tenue d'assurer une protection en vertu du droit international soit prioritairement confiée en droit interne à la responsabilité des cantons.

ZH et **UVS** plaident pour que cette disposition intègre de surcroît le libellé de l'art. 6, al. 2 LMSI actuellement en vigueur.¹³

3.3.2 Art. 7 (Utilisation d'appareils optiques de surveillance)

3.3.2.1 Généralement et al. 1

Approbation:

ZG et **CCDJP** saluent cette disposition.

Rejet et réserves:

- Pour **PES** et **JDS/Drf.ch**, l'emploi des appareils optiques de surveillance que l'on prévoit en l'occurrence dépasse largement l'objectif de pure protection contre les menaces. Une telle surveillance n'enregistre pas seulement les perturbateurs, mais aussi toute personne se trouvant en un endroit librement accessible. Il faudrait à tout le moins qu'une semblable surveillance soit effectuée ouvertement, c'est-à-dire qu'elle soit signalée. Il n'est pas nécessaire de conserver les enregistrements pendant deux semaines pour assurer la protection contre les menaces.
- Pour **FR**, **SO**, **Amnesty Int.** et **Privatim (+ BS + PS)**¹⁴, la norme concernant le champ d'application temporel et objectif est formulée de manière trop large et imprécise. On ne voit pas clairement dans quelles circonstances ni sur la base de quels indices quels bâtiments ou quelles personnes seraient protégés.
- Les "lieux librement accessibles" (al. 1) se situant souvent sur le territoire communal ou cantonal, la compétence d'octroyer une autorisation d'utilisation des appareils relève des cantons ou des communes, le droit cantonal en matière de protection des données étant déterminant s'agissant du traitement des données (al. 2). Dans de tels cas, la Confédération n'a donc aucune compétence législative (**SO**, **VD**, **ZH**; **PES**; **Amnesty Int.**, **CCC**, **JDS/Drf.ch**, **Privatim [+ BS + PS]**).

¹² Concordat sur les services de sécurité privés; projet du 29 septembre 2009.

¹³ L'art. 6, al. 2, LMSI est libellé comme suit: "Lorsqu'un canton délègue des tâches de sécurité à certaines communes, celles-ci collaborent directement avec les autorités fédérales, au même titre que les cantons".

¹⁴ Dans le cadre de la procédure de consultation, BS et PS déclarent suivre en principe la position de Privatim, hormis certaines remarques propres.

3.3.2.2 AI. 2

Pour **PES** et **JDS/Drf.ch**, le délai de conservation des données de 14 jours indique que la Confédération excède en l'occurrence ses attributions de police de sécurité. Une telle durée de conservation ne saurait se justifier par la protection contre les menaces.

ZG et **FSFP** estiment au contraire qu'un délai maximal de conservation des enregistrements limité à 14 jours est trop court. Les données devraient être conservées pendant 3-6 mois (ZG) ou pendant au moins 100 jours (FSFP).

Privatim (+ BS + PS) souligne que le traitement des données saisies grâce à la surveillance vidéo est réglementé par la législation cantonale sur la protection des données. Selon **SZ** et **ASB**, l'indication du délai de suppression des données personnelles issues de l'activité de surveillance doit être assortie d'une réserve concernant l'exploitation de ces données aux fins de l'administration des preuves en matière pénale.

3.4 Remarques concernant le titre 3 (Tâches de police judiciaire)

3.4.1 Art. 8 (Principe)

AP fedpol signale que les dénominations concernant les Offices centraux devraient être mises à jour (par exemple, "traite des blanches" devrait être remplacé par la dénomination actuelle de "traite d'êtres humains").

3.4.2 Art. 9 (Tâches)

SO et **Privatim (+ BS + PS)** partent du principe que les offices centraux doivent garantir la mise à disposition d'une plateforme d'échanges, mais qu'il faut inscrire les bases légales matérielles de l'échange d'informations des autorités (cantonales) soit dans le droit fédéral directement applicable, soit dans le droit cantonal respectif.

3.4.3 Art. 10 et 11 (Office central de lutte contre le crime organisé et contre le trafic illicite des stupéfiants)

Pour **AP fedpol**, les tâches définies dans ces deux dispositions sont déjà présentes à l'art. 9. Il convient de reprendre dans la LPol les art. 8 et 10 de la loi fédérale sur les Offices centraux de police criminelle de la Confédération (LOC; RS 360) régissant l'obligation d'informer.

3.4.4 Nouvelle réglementation de la recherche d'informations en général (chapitre 2; art. 12-17)

Approbation:

ZG et **ACPJS** saluent les nouvelles dispositions. Pour la première fois, des activités comme les mesures d'observation et les activités de personnes de confiance, etc. sont réglementées de manière complète sur le plan fédéral et remplissent une fonction d'exemple pour les législations policières cantonales que ne contiendraient pas encore de réglementations correspondantes (ACPJS).

Rejet:

PES et **JDS/Drf.ch** rejettent la nouvelle réglementation proposée pour des raisons de principe: les offices centraux de police criminelle ne disposent d'aucune compétence, au-delà de la poursuite pénale, pour lutter contre les délits et ils n'ont pas, de ce fait, la compétence autonome de recueillir des informations. L'ensemble du chapitre 2 est donc dépourvu de fondement juridique. Le présent projet ne tient globalement pas compte des développements survenus ces deux dernières décennies. Les moyens de recherche d'information visés à l'art. 12 doivent être reconsidérés aujourd'hui, notamment à la lumière du transfert, survenu depuis, du Service d'analyse et de prévention (SAP) de fedpol au Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS). Ces moyens proviendraient encore pour l'essentiel de la loi fédérale sur les Offices centraux de police criminelle de la Confédération (LOC; RS 360) et auraient été conçus parallèlement à la loi fédérale instituant

des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI), en vigueur à l'époque. Par la LOC, on a esquissé une sorte de service secret de police criminelle. Cet esprit influence notamment les méthodes désormais prévues aux art. 13 ss. Ces méthodes correspondent pour l'essentiel à celles du projet de LMSI II [FF 2007 4773]. La problématique des enquêtes dites "sur les structures" apparaît concrètement dans le fait que l'ordre de procéder à l'observation et à l'engagement de personnes privées (art. 13 et 14 AP-LPol) n'est pas soumis à des conditions d'intervention définies dans la loi. Le rapport de ces compétences policières au CPP et la question de la possibilité d'utiliser les informations ainsi obtenues dans le cadre d'une procédure pénale ne sont pas clairs. Pour **USS**, la recherche d'informations en dehors de la procédure pénale n'est pas nécessaire, si bien qu'il faut renoncer à fournir des moyens supplémentaires à cette fin.

Réserves:

Des réserves sont surtout exprimées concernant :

- *Le rapport des instruments de recherche d'information prévus dans l'avant-projet à ceux du CPP:* sur le plan général (cf. *chiffre 3.4.3 ss* pour une critique à ce sujet en lien avec diverses dispositions légales concrètes), **LU** constate qu'une large marge de manœuvre existe dans l'engagement des moyens et que les normes légales contiennent à divers égards des notions juridiques imprécises et des éléments d'appréciation indéterminés. Comme les garanties de procédure pénale ne s'appliquent pas encore en l'occurrence, dans le domaine de la recherche sur les structures en dehors d'une procédure concrète, le défi consiste à réaliser tout de même, grâce aux dispositions de procédure, un certain contrôle et une certaine surveillance de ces activités par l'Etat de droit. Il s'agit d'examiner cet aspect de manière plus approfondie. Pour **GL**, le CPP manque de réglementations analogues, raison pour laquelle il doit être amendé.
- *L'exigence d'un contrôle judiciaire de la recherche policière d'information:* **PES** et **PS** demandent que la loi fixe un principe grâce auquel un tribunal pourrait contrôler l'exercice de la marge d'appréciation des autorités. **ASB** demande qu'il soit explicité dans la loi que les offices centraux ne pourront recueillir des informations que si aucune protection légale du secret ne s'y oppose.
- *Le caractère insuffisamment précis de la réglementation proposée:* **PS** et **Privatim (+BS + PS)** jugent très problématique sous l'angle de la protection des données la marge d'appréciation laissée dans le choix et l'utilisation des moyens dans le cadre des tâches de police criminelle (par ex. par l'observation ou l'obtention d'informations de personnes privées). Ces deux participants à la consultation et **PES** demandent que les tâches et les moyens admis soient réglementés plus précisément dans la perspective des autorisations de grande portée que fedpol doit recevoir.

Spécifiquement, **PDC** déplore l'absence d'une réglementation de la coopération avec le service de renseignement de la Confédération (SRC).

3.4.5 Art. 12 (Moyens de recherche d'informations)

3.4.5.1 Al. 2, particulièrement let. b

Approbaton: **SO** salue la possibilité que des renseignements puissent être également obtenus de personnes privées.

Rejet: **Amnesty Int.** et **Privatim (+ BS + PS)** estime qu'il est exagéré d'établir, sans mettre de restrictions, que les "personnes privées" constituent le cercle des personnes privées susceptibles d'être interrogées car de cette manière des membres de la famille, des amis ou l'employeur de la personne concernée pourraient être interrogés sans que cette dernière n'en ait connaissance.

3.4.5.2 Al. 3

Approbation: **SO** salue la formulation de cette disposition, qui tient mieux compte du principe de précision des normes que l'actuel art. 11, al. 6, LSIP. On approuve également que l'on prévoie de limiter la recherche d'informations conduite à l'insu des intéressés aux domaines délictueux visés à l'art. 8, al. 1.

Réserve: **FR** relève que la recherche d'informations à l'insu de la personne concernée constitue une grave intervention dans sa sphère privée. La réglementation légale doit donc tenir compte du fait que la protection de la sphère privée requiert une attention particulière.

3.4.5.3 Al. 4

Pour **PS** et **Privatim (+ BS)**, les possibilités de différer ou de renoncer à informer ultérieurement les intéressés sont formulées de manière trop large. **Amnesty Int.** et **CCC** considèrent problématique, du point de vue des droits fondamentaux, que l'information d'une personne sur laquelle on a recueilli des renseignements à son insu relève de l'appréciation ("volume de travail excessif"). Pour **FSA**, les exceptions à l'obligation d'informer doivent être appliquées de manière très restrictive, raison pour laquelle il convient de supprimer la restriction: "... pour autant que cela n'entraîne pas un volume de travail excessif." (1^{re} phrase à la fin).

3.4.6 Art. 13 (Observation)

3.4.6.1 Evaluation générale

Approbation:

Seule une prise de position – celle de **SO** – est expressément favorable à cette norme légale: on salue la création d'une base légale formelle pour les observations menées dans le cadre d'enquêtes policières préliminaires. Il est correct de prévoir ici d'autres instances d'autorisation que pour les observations conduites dans le domaine de la police judiciaire, régies par le CPP. On approuve l'intention de renoncer à préciser, par voie d'ordonnance du Conseil fédéral, les moyens techniques à utiliser [cf. rapport explicatif, p. 28].

Rejet:

Pour **ASB**, toute observation conduite en dehors d'une procédure pénale, c'est-à-dire indépendamment d'une procédure et partant sans aucun élément de suspicion suffisant apparaît généralement douteux. **USS** rejette totalement ce moyen supplémentaire de recherche d'informations.

Réserves:

Aux yeux de **FR**, **PCS**, **Privatim (+ BS + PS)** et **Amnesty Int.**, la norme doit d'une part être formulée plus précisément. D'autre part, la réglementation proposée pour l'autorisation d'une observation en dehors d'une procédure pénale (décision: offices centraux; prolongation: direction de fedpol) ne correspond pas à la gravité de l'intervention constituée par cet instrument policier. Pour **FR** et **Privatim (+ BS + PS)**, tant la décision de recourir à une telle observation que la décision de prolonger la mesure doivent être soumises à l'approbation d'une autorité judiciaire, par analogie aux art. 6 et 7 de la loi fédérale sur la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication (LSCPT; RS 780.1); selon **PCS**, la décision de procéder à une observation (pour une durée de un mois) peut être confiée à la direction de fedpol, tandis que la compétence de prolonger cette mesure doit relever d'un tribunal; pour **Amnesty Int.**, la décision de procéder à une observation et la décision de prolongation doivent l'une et l'autre être du ressort exclusif d'une "autorité indépendante".

ZH ne met pas en question la compétence des offices centraux de décider des mesures d'observation dans le domaine de leurs tâches de police criminelle. Mais il s'agit de justifier pourquoi, à partir d'une certaine durée (3 à 6 mois), on ne devrait pas prévoir un organe de justice pour octroyer l'autorisation de prolongation. La présente solution ne convainc pas en

regard de l'art. 282, al. 2 CPP¹⁵, pas plus que ne convainc, du point de vue de l'Etat de droit, la justification de renonciation à fixer une durée légale maximale [limitation temporelle d'une observation en raison des ressources limitées des offices centraux; rapport explicatif, p. 28].

De manière générale, la décision de procéder à une observation doit être soumise à des critères plus clairement définis (**Amnesty Int., Privatim [+ BS + PS]**). **PES** et **JDS/Drf.ch** déplorent le manque de conditions d'intervention claires; comparativement à la présente réglementation, l'observation visée par l'art. 282 CPP est du moins liée à une procédure d'enquête et à la présence d'indices concrets laissant présumer que des crimes ou des délits ont été commis. De manière générale, on a trop peu réfléchi au rapport à la procédure pénale.

3.4.6.2 AI. 1

Les participants à la consultation s'expriment en particulier sur l'utilisation d'*appareils de localisation*, prévue à la deuxième phrase:

Approbation:

SO considère qu'il est correct d'utiliser ces appareils sans autorisation. **FSFP** souhaite qu'on supprime la restriction de la phrase 2 (utilisation d'appareils de localisation, "si l'observation serait considérablement plus difficile sans ces appareils". **SSDP** relève la nécessité tactique pour la police de pouvoir utiliser de tels appareils pour soutenir une observation.

Rejet:

Selon le **FSA**, il faut renoncer à utiliser des appareils de localisation; dans les endroits librement accessibles, il est possible d'assurer un traçage sans faille même sans de tels appareils.

Réserves:

AG, SG et **CCDJP** évaluent la norme proposée sous l'angle de son rapport au CPP: le fait que, dans le cadre de l'AP-LPol, l'utilisation d'appareils de localisation ne requiert pas d'autorisation fait sens. De même, l'utilisation de ces appareils devrait être réglée par l'art. 282 CCP dans le cadre de la procédure pénale. En effet, l'observation conduite hors d'une procédure pénale, c'est-à-dire en vertu de l'art. 13, al. 1, AP-LPol, ne saurait être soumise à des règles moins contraignantes que l'observation visée aux art. 280 ss CPP [approbation par le Ministère public]. **CAPS** relève généralement, sans plus de précisions, certains problèmes d'harmonisation avec le CPP.

3.4.6.3 AI. 2

Pour **FSFP** et **AP fedpol**, la réglementation proposée *ne va pas assez loin*: l'observation est un instrument de la police de sécurité et elle ne saurait donc être soumise aux règles du CPP. Par conséquent, l'observation ne devrait pas être limitée dans le temps et sa prolongation devrait relever de la compétence du chef de la Police judiciaire fédérale (PJF), éventuellement avec délégation à l'officier d'enquête responsable (AP fedpol).

En revanche, les autres prises de position, que voici, demandent une *solution plus restrictive*:

Plusieurs participants à la consultation demandent que les deux décisions différentes en matière d'autorisation, réglementées à l'al. 2 (*première phrase*: poursuite d'une observation décidée par un office central; *deuxième phrase*: prolongation d'une observation), soient confiées à une autorité indépendante (**Amnesty Int.**), ou à une autorité judiciaire (**Privatim [+ BS + PS]**), ou au chef du Département fédéral de justice et police (DFJP; **SO**), ou – à tout le moins à partir d'une certaine durée (SO: à partir de 3 mois) – au tribunal des mesures de

¹⁵ La disposition est libellée comme suit: "La poursuite d'une observation ordonnée par la police au-delà d'un mois est soumise à l'autorisation du ministère public".

contraintes (**FSA**). En outre, le renouvellement de l'autorisation d'une observation (prolongation) ne devrait pas être admis indéfiniment: face à un soupçon concret, la poursuite pénale doit être engagée en ménageant les droits de partie prévus par la loi (FSA).

LU demande généralement que la réglementation proposée soit vérifiée sous l'angle du droit de la protection des données.

3.4.7 Engagement de personnes privées en général (art. 14 à 17)

Approbation:

Pour **SO**, les dispositions légales sont formulées avec suffisamment de précision.

Rejet/réserves:

PES et **JDS/Drf.ch** estiment que la réglementation proposée est nécessairement boiteuse et imprécise. A l'instar de **Privatim (+ BS + PS)** et **USS**, ces intervenants déplorent que ne soient pas fixées des conditions d'intervention. **Privatim (+ BS + PS)** et **Amnesty Int.** relèvent d'autre part l'absence d'une réglementation de la formation, d'exigences personnelles ou des compétences des personnes privées visées. La loi fédérale du 20 juin 2003 sur l'investigation secrète (LFIS; RS 312.8) est plus clairement réglementée à cet égard. Certes, **Amnesty Int.** estime positif que l'engagement de personnes privées ne doive être autorisé que dans une mesure limitée (restriction au domaine de la détection et de la lutte contre la criminalité organisée active à l'échelle internationale; engagement de personnes de confiance uniquement dans les cas où les autres mesures n'auraient aucune chance d'aboutir). On juge toutefois critique le fait que le cercle des personnes susceptibles d'être engagées ne soit pas défini plus précisément, par exemple en requérant que les personnes visées doivent satisfaire à des critères déterminés pour garantir qu'elles sont dignes de confiance. Selon **FSA**, l'engagement de personnes privées devrait généralement demeurer très réservé. **CCC** est d'avis qu'en raison des opérations policières anonymes avec des personnes privées, la méfiance se glisse dans les rapports sociaux. Pour **TI**, la distinction entre "informateur" et "personne de confiance" doit être vérifiée d'urgence.¹⁶

La question du *rapport au CPP* est également plusieurs fois soulevée dans le cadre de cette problématique:

- s'agissant de la critique de **JDS/Drf.ch**, cf. ci-dessus *chiffres 3.4.2 et 3.4.4.1*;
- **FR**, partant du principe que l'engagement de personnes privées pour obtenir des informations constitue une intervention grave dans la sphère privée, plaide pour que la réglementation de la LFIS soit reprise en la matière. Pour **Privatim (+ BS + PS)** également, il faut réglementer l'engagement de personnes privées par analogie à la LFIS. **ZH** souhaite que la création d'une réglementation analogue à la LFIS soit à tout le moins examinée;
- **AG, SG** et **CCDJP**, qui saluent en principe la réglementation proposée consistant à chercher des renseignements à l'aide d'informateurs et de personnes de confiance, franchissent un pas de plus: il faudrait réexaminer si cette problématique ne devrait pas être réglementée dans le CPP. En effet, comme pour l'art. 13, il est problématique qu'une telle réglementation fasse défaut dans le CPP. En pratique, la question est de savoir si des éléments de preuve obtenus légalement au cours des enquêtes policières préliminaires, mais en dehors du champ couvert par le CPP, peuvent être utilisés dans une procédure pénale. Similairement, **USS** note que la protection des sources des services secrets [cf. garantie d'anonymat, art. 14, phrase 2, AP-LPol] et le principe d'immédiateté de la procédure pénale s'excluent mutuellement.

¹⁶ Cependant, TI ne donnera sa prise de position définitive qu'une fois disponible le résultat des clarifications d'un groupe de travail de la Conférence des commandants des polices cantonales de la Suisse romande, du canton de Berne et du Tessin.

3.4.8 Art. 14 (Engagement de personnes privées)

Pour **SZ**, le titre "Engagement de personnes privées" constitue une certaine contradiction avec la définition légale de l'informateur, visé à l'art. 15, qui n'est pas engagé pour chercher des informations, mais qui agit *de son propre mouvement*.

Deux autres prises de position concernent la phrase 2¹⁷: selon **BE**, pour assurer la protection de la personne de confiance, il ne suffit pas de garantir que son identité ne sera pas divulguée. Il faut que l'engagement dans son ensemble puisse être tenu secret. Inversement, selon **Amnesty Int.**, une garantie d'anonymat ne devrait être accordée qu'avec retenue, car l'anonymat entrave la détection de fausses informations et accroît le risque d'abus.

3.4.9 Art. 15 à 17 généralement (informateurs et personnes de confiance)

Approbaton: **SSDP** estime judicieuse la clarification des notions d'informateur et de personne de confiance.

Rejet: Pour **USS**, le fait que les informations obtenues d'informateurs et de personnes de confiance sont confidentielles est incompatible avec le principe d'immédiateté de la procédure pénale et avec les droits de défense de l'accusé.

3.4.10 Art. 15 (Informateurs)

Pour **BE**, la loi ne devrait pas faire mention des informateurs; une réglementation n'est pas nécessaire.

3.4.11 Art. 16 (Personnes de confiance)

Quatre participants à la consultation se sont spécifiquement exprimés sur l'art. 16, trois d'entre eux pour le rejeter.

Les critiques portent d'abord sur la *délimitation par rapport au CPP*: selon **USS**, il faut qualifier au sens propre les personnes de confiance d'agents infiltrés, lesquels sont soumis à une réglementation complète dans la LFIS. La LPol ne saurait donc prévoir que des personnes de confiance soient engagées dans le domaine de la protection de l'Etat sans devoir satisfaire à aucune autre condition. Comme ces personnes sont prévues comme moyens "généraux" de recherche d'informations, elles seraient susceptibles d'être engagées à l'avenir dans tous les domaines d'activités visant la protection de l'Etat. De ce fait, la Suisse serait de nouveau en voie de devenir un Etat fouineur et inquisiteur.

PES et **JDS/DRF.CH** pensent en outre que la condition de l'*al.* 2, selon laquelle les autres mesures d'obtention des renseignements devraient n'avoir aucune chance d'aboutir ou s'avérer excessivement difficiles à mettre en œuvre, est une formule creuse, parce que l'objectif de la recherche d'informations ne serait pas connu. Ces deux participants à la consultation soulèvent par ailleurs la question de l'exploitation des éléments de preuve dans la procédure pénale: il est inacceptable, pour que la conduite d'une procédure pénale soit équitable, que les informations obtenues grâce à la personne de confiance soient traitées de manière à empêcher l'identification de celle-ci, en vue de la procédure ultérieure, ou que la personne de contact comparaisse comme témoin dans la procédure pénale en lieu et place de la personne de confiance.

S'agissant de l'*al.* 3, *deuxième phrase (obligation de documenter les termes de l'engagement)*, **BE** estime qu'il est délicat de souligner spécialement l'obligation de tenir une documentation, car il pourrait en découler des exigences correspondantes quant au droit de regard sur lesdits documents. **Privatim (+ BS + PS)** déplore pour leur part l'absence d'une réglementation plus détaillée précisant ce qui doit être documenté.

¹⁷ "Les missions de ces personnes se déroulent avec la garantie que leur identité ne sera pas révélée."

3.4.12 Art. 17 (Dédommagements et primes)

SO a exprimé son *approbation*: la possibilité de verser des dédommagements et des primes répond à un besoin pratique; il est juste que les autorités disposent d'une marge d'appréciation.

BE *différencie*: il faut rejeter le versement de primes, car cette pratique pourrait conduire certaines personnes de confiance à faire valoir des souhaits correspondants auprès des cantons, ou induire leur transfert vers la Confédération ou vers d'autres cantons soumis à une réglementation analogue. En revanche, le dédommagement des frais doit être approuvé.

Les quatre autres intervenants qui prennent position spécifiquement quant à l'art. 17 s'expriment pour le *rejeter*:

PCS veut que la disposition soit purement et simplement supprimée: la perspective de primes pourrait entraîner les informateurs et les personnes de confiance à négocier les informations, ce qu'il convient de rejeter. **Amnesty Int.** associe au paiement de primes le risque de créer ainsi des incitations à la retransmission excessive et contraire à la vérité des informations. **FSA** considère extraordinairement douteux que des informateurs (anonymes) et des personnes de confiance soient dédommagés par le versement de primes. Le versement de telles primes devrait pour le moins être documenté. Pour **CCC**, fedpol verserait de l'argent au noir en payant des indemnités à des personnes qui resteraient anonymes selon les circonstances [cf. art. 14, phrase 2]; ce ne serait pas assumer sa fonction d'exemple.

3.4.13 Art. 18 (Collaboration avec les autorités et des offices)

Pour **BL**, on ne voit pas clairement à l'al. 1, let. a, b et f, si seules les autorités fédérales sont concernées ou si les autorités cantonales le sont aussi. Or, il importe que les autorités des cantons soient aussi soumises à l'obligation visée. On disposerait ainsi d'une base juridique au niveau fédéral, sur laquelle les cantons pourraient fonder leurs communications à la Confédération. A cet égard, l'art. 18 doit être formulé aussi précisément que l'art. 20, où la situation est clairement définie.

FSFP décèle un déséquilibre dans le fait que les cantons sont soumis à une obligation de transmettre l'information, tandis que la Confédération, en vertu de l'art. 19, n'est soumise qu'à une disposition potestative.

Il apparaît douteux à **ASB**, sous l'angle de la hiérarchie des normes, que le niveau de l'ordonnance suffise à réglementer plus précisément l'obligation d'informer, ce d'autant que cette réglementation prévale en partie sur la LPD.

3.4.14 Art. 19 (Communication de données personnelles par les offices centraux)

Pour **CCC**, il est excessif de déléguer au Conseil fédéral le pouvoir de déterminer le cercle des autres destinataires (al. 2), car cette compétence recèle un potentiel d'arbitraire.

3.4.15 Art. 20 (Obligation d'informer dans le domaine du crime organisé)

ZG salue cette disposition, qui complète l'art. 24 CPP (Juridiction fédérale en matière de crime organisé, de financement du terrorisme et de criminalité économique) et crée une base légale claire à l'échange d'informations entre les autorités de poursuite pénale de la Confédération et des cantons.

3.4.16 Art. 21 (Police judiciaire)

Pour **SO**, il importe que la subordination de la PJF à la direction et à la surveillance du Ministère public de la Confédération ne constitue pas un précédent à l'exercice d'un droit généralisé de surveillance des Ministères publics cantonaux envers leur police cantonale.

Selon **GR** et **CCDJP**, la première phrase de l'al. 1 est importante. En revanche, la deuxième phrase est une disposition purement organisationnelle et par conséquent inutile. **PDC** sou-

haite compléter l'alinéa par: "...et lorsque les compétences cantonales ne sont pas concernées."

3.4.17 Art. 22 (Constitution d'une identité d'emprunt en vue d'une investigation secrète)

Approbation:

SO et **SSDP** estiment judicieuse la possibilité de constituer une identité d'emprunt, également pour la personne de contact.

Rejet:

PCS rejette la disposition au motif que la loi donne carte blanche à la direction de fedpol pour décider quels agents ou personnes de contact doivent bénéficier d'une identité d'emprunt. On n'a prévu ni une instance de contrôle ni une autorité de surveillance en la matière. **PES** et **JDS/Drf.ch** rejettent la nouvelle norme, parce que la constitution d'une identité d'emprunt en vue d'une investigation secrète serait à nouveau possible *avant* l'ouverture d'une procédure pénale, alors ce type d'investigation sera justement supprimé avec l'entrée en vigueur du CPP au 1^{er} janvier 2011. Par ailleurs, le catalogue des délits implicitement obligatoires de l'art. 4, al. 2, LFIS n'apparaît pas dans la loi et l'autorisation d'un juge visée à l'art. 7 LFIS est remplacée par une décision de la direction de fedpol. **CCC** relève une contradiction entre l'établissement de documents d'identité officiels falsifiés, visant la constitution d'une identité d'emprunt, et la fonction d'exemple de l'Etat quant au respect des normes sociales en vigueur et de ses propres lois.

Réserves/rapport au CPP:

Selon **SZ**, la disposition de l'art. 22 doit d'emblée faire partie du CPP, car la constitution d'une identité d'emprunt est une mesure de préparation interne dans le cadre d'une procédure pénale. SZ déplore aussi que l'on n'ait pas créé dans la LPol une base juridique pour les investigations policières secrètes conduites préalablement à une procédure pénale, bien que le Conseil fédéral ait reconnu la nécessité de prendre des mesures à cet égard dans sa réponse à la motion Schmid-Federer (08.3841 [Investigations secrètes avant l'ouverture d'une procédure pénale]).

SG et **CCDJP** reconnaissent qu'un problème d'interprétation laissé ouvert dans le CPP est résolu grâce à l'art. 22. Mais cette réglementation aurait tout aussi bien sa place dans le CPP lui-même, où elle présenterait l'avantage de s'appliquer également aux cantons. **LU** signale de manière générale que des questions se posent, en lien avec l'art. 22, quant au rapport avec les dispositions du droit de la procédure pénale. **CAPS**, sans autres précisions, décèle également certains problèmes d'ajustement au CPP.

En ce qui concerne l'al. 2, **BE** soulève la question de savoir si les pouvoirs conférés pour modifier des documents officiels suffisent; BE demande aussi quelle réglementation s'applique s'agissant de l'adaptation des banques de données de la Confédération ou des cantons et de l'adaptation de documents cantonaux.

3.5 Remarques concernant le titre 4 (Tâches de police administrative)

3.5.1 Art. 23 (Saisie, séquestre et confiscation de matériel de propagande incitant à la violence)

Approbation de principe:

AG, BL, GR et **CCDJP** thématisent le champ d'application s'agissant de l'al. 1: s'il faut transférer l'art. 23 de la LMSI dans la LPol, il faudrait aussi expressément arrêter que les "autorités de police" comprennent celles des cantons. Faute de cette précision, la base juridique manquerait à ces dernières pour saisir du matériel de propagande, car la LPol vise essentiel-

lement les autorités fédérales. Une alternative consisterait à laisser l'art. 13a LMSI dans la loi actuelle.

Rejet:

PES et **JDS/Drf.ch** rejettent cette disposition pour une raison de principe: la saisie de matériel de propagande, respectivement la suppression ou le blocage de sites web ne se justifient que dans le cadre d'une procédure pénale. Celle-ci octroie d'une part les droits de défenses requis dans un Etat de droit. D'autre part, grâce au caractère public de la procédure, une contribution est apportée à la condamnation par la société des idéologies racistes, par exemple. A cet égard toutefois, on prévoit une combinaison de mesures de police administrative et des services de renseignement.

Remarque concernant l'al. 3:

FSFP considère que cette disposition est superflue.

Remarques concernant l'al. 5, let. b:

Pour **FSFP**, il serait souhaitable qu'une interdiction puisse non seulement être recommandée, mais qu'elle puisse être ordonnée. Inversement, **CCC** est d'avis que le blocage de sites web n'est pas une solution adéquate, eu égard aux possibilités techniques de déjouer la mesure.

3.5.2 Art. 24-28 généralement (Mesures contre la violence dans le cadre de manifestations sportives)

Approbation: **ZH** juge explicitement très judicieuses les dispositions visant les mesures contre la violence dans le cadre de manifestations sportives.

Rejet: Pour **PES** et **JDS/DRF.CH**, la Confédération est dépourvue des compétences constitutionnelles voulues pour prendre des mesures dans ce domaine. Il faut par conséquent renoncer à réglementer, sur le plan fédéral, les mesures contre la violence dans le cadre de manifestations sportives.

3.5.3 Art. 24

SO, ZH, OSH et **UVS** saluent l'attribution à fedpol de la compétence d'édicter des interdictions d'entrée en Suisse.

BE pose la question de savoir si l'article ne devrait pas être formulé comme suit: "... [un ressortissant étranger] qui suscite la présomption justifiée qu'il pourrait attenter à la sécurité et à l'ordre publics en Suisse dans le cadre de manifestations sportives".

3.5.4 Art. 25 (Interdiction de se rendre dans un pays donné)

BE demande pourquoi l'al. 1, let. a ne mentionne que l'interdiction de périmètre, sans faire état des autres mesures, notamment l'obligation de se présenter à la police ou la garde à vue.

ZH, OSH et **UVS** signalent une erreur dans la version allemande du projet, à l'al. 3, comme à l'art. 77, al. 7. La dénomination correcte est: " Schweizerische Zentralstelle Hooliganismus".

3.5.5 Art. 26 (Age minimum)

Approbation: **OSH** et **UVS** saluent l'introduction de la limite d'âge de 12 ans.

Rejet: **PCS** rejette l'introduction de l'âge minimal de 12 ans au motif qu'il est trop bas: la limite devrait être fixée à 14 ans.

3.5.6 Art. 27 (Effet suspensif)

Pour **FSFP**, un recours contre la mesure visée à l'art. 24 s. LPol ne devrait jamais avoir d'effet suspensif.

3.5.7 Art. 29 (Signalement de personnes et d'objets aux fins de surveillance discrète)

Approbation:

Pour **SO**, il convient de saluer cet instrument policier de prévention des risques, qui vise à empêcher les délits potentiels d'une certaine gravité. Il est adéquat d'en limiter l'emploi à la prévention des "infractions d'une gravité extraordinaire" [al. 2, let. a]. (La remarque ultérieure de SO à l'égard de l'al. 2 ne concerne que la version allemande du projet de loi.)

BL souhaite que les *autorités de poursuite pénale* cantonales puissent elles aussi adresser des requêtes à fedpol. Les instruments cités devraient en outre être complétés par un "contrôle ciblé".

Rejet:

Selon **PES, JDS/Drf.ch** et **Privatim (+ BS + PS)**, la réglementation n'est pas suffisamment précise. Pour PES et JDS/Drf.ch, l'absence d'une limitation dans le temps du signalement aux fins de surveillance discrète constitue d'une part une violation des principes de l'Etat de droit (soupçon de durée illimitée à l'encontre d'une personne) et d'autre part une contradiction à la Convention d'application de l'accord de Schengen (CAAS),¹⁸ qui limite un tel signalement à un an [art. 112, al. 1]. Par ailleurs, PES et JDS/Drf.ch sont d'avis que l'instrument de la surveillance discrète est inefficace, ainsi qu'en témoigne le faible nombre de résultats positifs. On peut donc y renoncer.

Al. 2, let. b en particulier (risque d'infraction future):

Divers participants à la consultation soulèvent la question de la compatibilité de cette norme avec la présomption d'innocence:

- Pour **PES** et **JDS/Drf.ch**, la réglementation proposée n'est pas compatible avec la présomption d'innocence;
- pour **Amnesty Int., CCC** et **Privatim (+ BS + PS)**, la compatibilité avec la présomption d'innocence est douteuse;
- **SO** distingue à tout le moins une certaine contradiction avec la présomption d'innocence. De ce fait, un signalement ne doit pouvoir être entrepris que si des éléments concrets de l'évaluation globale le justifient.

Autres remarques:

Al. 1: selon **PDC**, les autorités policières des cantons et des communes devraient être habilitées, outre fedpol, à procéder à un signalement.

Al. 4: cette disposition renvoie à la liste des infractions visées à l'art. 286 CPP. Pour **PES** et **JDS/Drf.ch**, toutefois, cette liste n'a pas de limite. Pour résoudre le dilemme du préavis préventif, ces intervenants proposent de se rapporter à un élément de soupçon concret et à une procédure d'enquête au sens de l'art. 260^{bis} CP (Actes préparatoires délictueux).

3.5.8 Art. 30 (Echange d'informations avec des privés)

CCC relève que l'échange d'informations avec une personne privée peut comporter pour elle le risque de se trouver coupée de son environnement social.

3.5.9 Art. 31 (Mesures préventives)

Approbation:

SO salue la création de cet instrument.

¹⁸ Convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985, JO L 239 du 22.09.2000, p. 19, ou RS 0.360.268.1, Annexe A.

Rejet:

Pour **PES** et **JDS/Drf.ch**, l'instrument des mesures préventives a généralement pour but de menacer, d'intimider et, surtout, d'exposer la personne visée aux regards de son employeur, de ses collègues et notamment de ses parents. La réglementation proposée en l'occurrence vise également en premier lieu cet effet d'intimidation. Il faut renoncer à ces mesures. La panoplie de droit pénal dont dispose la police est suffisante. **USS** exprime son scepticisme face à cet instrument. La liberté de rassemblement des citoyens ne doit pas être affectée lors de démonstrations politiques. Le recours aux mesures préventives occulterait dans une mesure inacceptable les limites de la présomption d'innocence.

Autres remarques:

BE estime que cette réglementation n'est pas nécessaire. D'une part, la compétence correspondante de la police découle sans autres de son mandat de base. D'autre part, des problèmes de délimitation envers les polices cantonales pourraient survenir. **LU** juge à tout le moins douteux que cet instrument nécessite une base légale, puisqu'il s'agit d'une évidence en droit policier.

3.5.10 Art. 32 (Mise sous séquestre d'objets dangereux)

SO estime correct que la compétence en la matière soit attribuée à fedpol.

3.6 Remarques concernant le titre 5 (Coopération policière)

3.6.1 Remarques générales

FR, JU, ZG, CCDJP et **CCPCS** jugent que le titre 5 est dans l'ensemble formulé clairement et précisément.

ASB salue la codification des principes de la coopération policière. Cependant, ces principes seraient très étendus, puisque même l'échange de données personnelles particulièrement dignes de protection est prévu (s'agissant de cette thématique, cf. *ch.* 3.6.7).

3.6.2 Art. 33 (Formes de coopération)

ASB souhaite que l'*al.* 1 soit complété comme suit: "... fedpol coopère *sous réserve des art.* 37 [Relation avec l'entraide judiciaire] et 41 LPol [Motifs de refus] avec les autorités suisses et étrangères ...".

3.6.3 Art. 35 (Attachés de police)

Seul **PDC** s'exprime sur cette disposition: il y a lieu d'envisager la possibilité que le détaché à la défense assume les tâches d'attaché de police dans les pays où on ne peut pas nommer de détaché de police (*al.* 1). De plus, il faut préciser dans la LPol la nécessité d'une coopération opérationnelle directe entre les cantons et les autorités des pays étrangers limitrophes (*al.* 3 à 5).

3.6.4 Art. 39 (Entraide en matière d'informations), en relation avec l'art. 104

Concernant l'*al.* 2, **SO** et **Privatim (+ BS + PS)** notent que le droit cantonal en matière de protection des données doit s'appliquer à l'ensemble de la loi s'agissant du traitement des données par une autorité cantonale, plutôt que d'être restreinte à l'entraide en matière d'informations. Il faut donc compléter l'art. 104 en vertu duquel seul le droit fédéral en matière de protection des données serait applicable.

3.6.5 Art. 40 (Restrictions d'utilisation)

ASB doute que l'on obtienne le succès escompté en chargeant fedpol d'informer l'autorité requérante que certaines données ne peuvent être utilisées comme élément de preuve dans le cadre d'une procédure pénale qu'avec l'approbation d'une autorité judiciaire.

3.6.6 Art. 41 (Motifs de refus)

ASB se montre favorable à la détermination des motifs qui doivent entraîner le refus de l'entraide en matière d'informations, notamment le motif de refus cité à l'al. 2, let. c (emploi de moyens de contrainte prévus par le droit de procédure).

3.6.7 Art. 44 (Entraide spontanée en matière d'informations de police)

Selon **PS** et **Privatim (+ BS)**, la let. a a pour effet, en pratique, de déjouer le mécanisme prévu par la procédure régulière de l'entraide en matière d'informations sur demande, visée aux art. 42 ss, puisque la condition associée à l'entraide spontanée en matière d'informations – la prévention d'un péril immédiat menaçant la sécurité et l'ordre publics – est très souvent remplie en pratique, le destinataire étant une autorité dotée de compétences de police de sécurité ou de police criminelle.

CCC estime qu'il existe un potentiel d'arbitraire dans le fait que l'art. 44 ne restreint aucunement le cercle des personnes auxquelles peuvent être transmises des informations de police de manière spontanée. La réglementation de la let. b ("intérêt de la personne concernée") entre en contradiction avec la loi sur la protection des données, en vertu de laquelle toute personne décide elle-même quand et à qui ses données personnelles sont transmises.

3.6.8 Art. 45 ss (Dispositions complémentaires applicables à l'entraide internationale en matière d'informations de police)

Deux prises de position thématisent la protection juridique de la personne concernée par un échange d'information lors de la transmission de données personnelles sur le plan international (autorités étrangères et organes internationaux):

- **ASB** estime que la réglementation de coopération policière proposée comporte des dangers dans les domaines soumis au secret, par exemple le secret bancaire, notamment parce qu'on prévoit également l'échange de données personnelles, de données sensibles et de profils de la personnalité (art. 33, al. 1, let. c, AP-LPol). Pour ASB, il est plus que douteux que la LPD puisse garantir la protection juridique des personnes concernées. Contrairement à ce qui prévaut dans la procédure administrative, l'échange d'informations de police proposé permettrait de transmettre immédiatement des données, avant même que la procédure judiciaire correspondant à un Etat de droit n'ait permis de statuer en Suisse sur la licéité dudit échange de données. Comme la personne concernée ne disposerait que des moyens de recours prévus par la législation sur la protection des données, selon la LPol, on peut se demander si la réglementation visée ne constitue pas en pratique un moyen de tourner les dispositions de la loi sur l'entraide pénale internationale (EIMP ; RS 351.1). Or, on ne devrait pas en arriver à déjouer les règles, qui ont fait leurs preuves, en matière d'entraide administrative et judiciaire. Par conséquent, on saluerait que la loi distingue clairement l'entraide administrative de l'entraide judiciaire, respectivement que les tâches et les limites de la coopération policière soient précisément expliquées dans la loi.
- Selon l'**Université de Bâle**, la transmission de données personnelles à des destinataires étrangers dans le cadre de l'entraide administrative policière constitue une atteinte caractérisée aux droits de procédure et aux droits fondamentaux de la personne concernée. Celle-ci doit être informée que l'on prévoit de transmettre des données la concernant, afin que les exigences constitutionnelles d'une protection juridique efficace soient remplies et que la personne concernée puisse faire usage des possibilités de protection juridique efficace dont elle dispose.¹⁹

¹⁹ La prise de position de l'Université de Bâle contient une proposition développée de nouvelle disposition légale sous le titre «Information de la personne concernée».

PS et Privatim (+BS) déplorent que l'on ménage à fedpol, en plusieurs points, une marge d'appréciation par trop importante en matière de transmission d'informations. Dans le cadre de l'*art. 46, al. 1 et 2* (transmission de données sans base légale ni traité international), fedpol dispose d'une marge d'appréciation (par trop) large. Similairement, la réglementation de l'*art. 49, al. 5, let. a et b* (Communication de données étrangères à un Etat tiers ou à un organe international) signifie en définitive que fedpol a la compétence d'apprécier si des données personnelles peuvent être transmises ou non à l'étranger sans garantie de protection.

3.6.9 Art. 48 (Motifs supplémentaires de refus)

Pour **FSA**, le motif de refus visé à l'*al. 2, let. a* (principes de l'entraide pénale internationale) doit être confirmé en cas de doute et un tribunal doit statuer en la matière.

3.6.10 Art. 52 (Transmission à l'étranger par fedpol de demandes émanant des cantons)

S'agissant de la *let. a*, **BE** souhaite que le libellé de la loi soit précisé de manière à définir plus clairement les cas où l'importance des faits ne justifie pas une transmission.

3.6.11 Art. 65 (Motifs de refus)

BE soulève la question de savoir pourquoi l'*art. 65* n'est pas intégré dans l'*art. 41*.

3.7 Remarques concernant le titre 6 (Systèmes d'information de police de la Confédération)

3.7.1 Remarques générales

CCPCS juge globalement que le titre 6 est formulé de manière précise et claire.

PES et **JDS/Drf.ch** regrettent que l'on n'ait pas mis à profit la création d'une loi d'ensemble pour examiner fondamentalement la thématique des banques de données de la police. La première étape consiste à établir généralement la transparence voulue en pourvoyant à des synthèses régulières et à des statistiques complètes de l'ensemble des banques de données policières. Il est contrariant que, deux ans après l'adoption de la LSIP, on propose déjà de nouvelles banques de données. Une fois de plus, on veut garantir *a posteriori* ce qui existe déjà par des dispositions vagues et générales et en déléguant largement des compétences réglementaires au Conseil fédéral. Il faut réduire le nombre de liaisons et de connexions en ligne entre les systèmes de données. Il faut des "murs pare-feu" entre les autorités. fedpol et les services de renseignement devraient être séparés non seulement sur le plan de l'organisation, mais aussi sur celui de l'information.

3.7.2 Art. 69 (Principes)

3.7.2.1 Al. 2

SO, PES, JDS/Drf.ch et **Privatim (+ BS + PS)** rejettent l'*al. 2*: il conférerait d'une manière générale le pouvoir d'accéder sans limites aux banques de données dans le cadre de l'accomplissement de leurs tâches à toutes les autorités que nommerait le Conseil fédéral. Une telle délégation de pouvoir entre en conflit avec l'*art. 17, al. 2 LPD*, en vertu duquel les données sensibles ou les profils de la personnalité ne peuvent être traités que si une loi au sens formel le prévoit expressément pour chaque système d'information concerné.

3.7.2.2 Al. 3

Six prises de position ont été déposées au sujet de cette norme. Elles expriment toutes des avis critiques ou le rejet:

LU demande généralement que cette norme soit réexaminée en profondeur à la lumière du droit en matière de protection des données.

SO et Privatim (+ BS + PS) déplorent que ni la loi ni le rapport explicatif n'expose clairement quel doit être le rapport entre les informations décrivant comment une personne exerce ses droits politiques de base et la préparation ou l'accomplissement d'une infraction, pour que les faits soient traités dans les systèmes d'information. La réglementation doit être formulée clairement sur ce point.

Selon **PES et JDS/Drf.ch**, cette disposition ne protège qu'en apparence l'exercice des droits démocratiques fondamentaux contre l'intervention de l'Etat. En fait, elle produit l'effet contraire: il suffit que la police croie constater un abus pour que l'orientation politique soit fichée. Ce point est d'autant plus calamiteux que la plupart des banques de données policières citées ne servent pas seulement à la poursuite pénale au sens strict, mais qu'on y recourt aussi pour sauvegarder des informations issues des enquêtes préliminaires.

Pour **Amnesty Int.**, il n'est guère possible en pratique de distinguer sans arbitraire les activités suspectes des activités non suspectes. De ce fait, le danger existe que tous les membres de syndicats et toutes les activités liées aux partis politiques soient saisis dans le système d'information. La disposition légale concernant la surveillance des activités politiques ou syndicales des personnes privées doit être subordonnée à la survenance d'un délit pénal grave et comporter le catalogue complet des infractions pénales visées.

3.7.3 Art. 72 (Conservation, effacement, archivage et destruction des données)

LU demande généralement que cette norme subisse un examen approfondi sous l'angle du droit de la protection des données.

3.7.3.1 Al. 1

Quatre prises de position visent spécifiquement cette norme pour la *rejeter*: d'une part (**SO; PES, JDS/Drf.ch**), on critique que les dispositions de l'art. 17, al. 2, LPD (exigence que le traitement des données soit réglementé par une loi au sens formel) soient transgressées par la délégation au Conseil fédéral, qui est prévue, du pouvoir de réglementer la durée de conservation (al. 1 en relation avec l'art. 74, let. d, AP-LPol); d'autre part, le critère permettant de traiter les données "aussi longtemps que le but poursuivi l'exige" est jugé constituer une délégation générale de pouvoir inadmissible (**PES; JDS/Drf.ch**).

3.7.3.2 Al. 2, let. b et al. 3

PES, JDS/DRF.CH et Privatim (+ BS + PS) rejettent la suppression en bloc des données. En effet, cette modalité permet de conserver les données visées pour une durée indéterminée et de prolonger le stockage de données qui ne sont plus nécessaires. On doit en tout cas préserver le principe selon lequel il faut supprimer les informations qui ne sont plus nécessaires.

3.7.4 Art. 73 (Droit d'accès)

JDS/Drf.ch saluent que l'on se réfère désormais intégralement à la LPD en ce qui concerne le droit de regard de la personne concernée et que, par conséquent, on ait abandonné le droit de regard à titre subsidiaire. Indépendamment du projet de LPol, cette modification doit être mise en œuvre aussi rapidement que possible (on satisferait ainsi notamment à la motion Leutenegger Oberholzer [08.3852, Fichiers de la Confédération. Droit d'accès]).

3.7.5 Art. 74, let. b, c, d et f (Dispositions d'exécution)

Sept prises de position concernent cette norme, qu'elles rejettent (**FR, GR, SO; PES, PS; JDS/Drf.ch, Privatim [+ BS]**). Sous peine de violer les dispositions de l'art. 17, al. 2 LPD, le catalogue des données saisies, la durée de conservation des données, l'accès et la transmission à des personnes privées doivent (**JDS/Drf.ch**: impérativement) être réglementés formellement sur le plan légal; une délégation générale au Conseil fédéral n'est pas admissible.

3.7.6 Art. 75 (Système d'information et de documentation relatif aux événements)

Quatre participants à la consultation se sont exprimés sur cette disposition:

FSFP demande que l'expression "organes de sûreté" soit remplacée à l'al. 3, let. a, par "autorités de sûreté", de manière à ce que le libellé fasse déjà apparaître clairement que seules des institutions étatiques, mais non pas des entreprises de sécurité privées, seraient susceptibles de recevoir des données.

Les trois autres prises de position, qui émanent de **PES**, **JDS/Drf.ch** et **USS**, rejettent le système d'information, parce qu'il légitime une extension inadmissible des recherches d'information par la police ("fouinage"). La contradiction est évidente, dès lors qu'une banque de données sauvegarde des données (seulement) en lien avec des "événements", mais que des données personnelles sensibles pourraient y être incluses. La transmission de données à des ambassades étrangères ou à des organes de police étrangers ne doit en général pas se produire, ce d'autant plus que des noms de personnes sont cités. Comme la nécessité de mesures de protection disparaît avec la cessation de l'événement constitutif d'un danger, on ne saurait justifier que des données soient conservées pendant cinq ans à compter de la fin d'un tel événement.

3.7.7 Art. 76 (Système d'information et de documentation relatif aux menaces)

Approbation sous réserve de complément ponctuel:

- Concernant l'al. 2, let. b, **SZ** souhaite que les données particulièrement dignes de protection relatives à des personnes menacées (al. 1, let. b) ne puissent être traitées qu'avec leur consentement;
- **ZG** demande, s'agissant de l'al. 5, que fedpol ne soit pas seulement autorisé, mais tenu de communiquer les menaces concrètes aux corps de police cantonaux. La disposition en question ne sera judicieuse qu'à cette condition;
- **FSFP** souhaite que l'al. 5, let. c, soit complété pour indiquer que seul un minimum de données peuvent être transmises. En tout cas, les données sensibles et les profils de la personnalité ne devraient assurément pas être transmis.

Rejet:

Trois participants à la consultation (**PES**; **CCC**, **JDS/Drf.ch** et **USS**) rejettent totalement le système d'information, parce qu'il légitimerait un renouvellement de la collecte, par la police, de données relatives aux avis et activités politiques.

3.7.8 Art. 77 (Système d'information relatif aux actes de violence commis lors de manifestations sportives)

3.7.8.1 Evaluation générale du système d'information

Trois prises de position *rejettent* le système d'information:

Pour **PES** et **JDS/DRF.CH**, la Confédération manque de la compétence législative requise dans ce domaine (cf. ci-dessus, à cet égard, *ch.* 3.5.2 concernant les art. 24 à 28 AP-LPol). **Amnesty Int.** estime que le système d'information génère une menace massive contre les droits fondamentaux. Par exemple, on traiterait des informations émanant de sources privées sans pouvoir garantir l'exactitude des données; le traitement des données personnelles particulièrement sensibles est insuffisamment réglementé, la transmission prévue de données à des personnes privées est problématique et diverses questions concernant en matière de protection juridique ne sont pas résolues.

3.7.8.2 Al. 5

ZG demande que soit clarifiée, dans le contexte visé, l'acception de la notion de "traitement" (art. 3, let. e LPD). Il devrait être licite de prendre des photos de vandales ou de les filmer. En revanche, les mesures des services d'identification constituent une violation des droits fondamentaux et requièrent une base légale claire et sans ambiguïté pour les corps de police cantonaux chargés de l'exécution.

ZH et **Privatim (+ BS + PS)** ont constaté que cette disposition prévoit un traitement de données personnelles particulièrement sensibles, mais que les catégories d'informations sensibles ne sont pas énumérées à l'al. 3. De ce fait, pour ZH, les al. 5 et 3 se contredisent, et pour Privatim (+ BS + PS), il manque, pour traiter des données personnelles sensibles au sens de l'al. 5, la base légale formelle requise.

3.7.8.3 Al. 7

FSFP demande que le système d'information soit également mis à la disposition des polices sur le plan communal, puisqu'elles sont les premières confrontées à la problématique de communautés de supporteurs violents.

3.7.9 Art. 81 (Système de traitement des données relatives à la coopération policière internationale et intercantonale)

PDC demande que l'on complète comme suit l'al. 1, let. b: "à la coopération des organes fédéraux de police avec les autorités cantonales, communales et étrangères".

3.7.10 Art. 82 (Système d'appui aux enquêtes menées par les cantons dans leur domaine de compétence en matière de poursuite pénale)

Privatim (+ BS + PS) déplorent, s'agissant de l'al. 3, que la création par le canton d'une base légale formelle dans le droit cantonal applicable ne soit pas mentionnée comme condition supplémentaire à l'établissement d'un accès en ligne.

SO et **Privatim (+ BS + PS)** souhaitent que l'al. 4 arrête en outre que l'organe chargé de veiller au respect des dispositions de protection des données ait un statut indépendant et qu'il dispose de compétences effectives.

3.7.11 Art. 84 et 85 (Système d'information fondé sur les profils d'ADN)

SZ se montre généralement critique quant au fait que la réglementation des profils forensiques d'ADN par la LPol soit désormais répartie entre trois lois fédérales différentes (LPol, CPP et loi sur les profils d'ADN).

Pour **SG**, on devrait saisir l'occasion du transfert, de la loi sur les profils d'ADN dans la LPol, des deux dispositions sur le système d'information fondé sur les profils d'ADN, pour harmoniser les délais d'effacement. On devrait notamment résoudre le problème que des délais différents s'appliquent actuellement pour les profils d'ADN et pour les données des services d'identification, en particulier les empreintes digitales.

3.7.12 Art. 86 (Système de recherches informatisées de police)

UVS et **OSH** saluent expressément l'intégration dans le système de recherches des interdictions d'entrée et des restrictions de se rendre dans un pays donné (al. 1, let. h.).

BL souhaite que figurent en outre à l'al. 3, let. i, les autorités de poursuite pénale cantonales. Par ailleurs, les choix lexicaux des art. 86 et 87 doivent être harmonisés.

3.7.13 Art. 88 (Index national de police)

BE saluerait que la LPol prévoie une base juridique formelle à laquelle les cantons qui veulent participer à l'index national de police puissent se référer au moment de créer la base

juridique formelle nécessaire à cet effet dans le droit policier cantonal (par analogie à l'art. 58, al. 4, LPol pour le domaine de l'entraide en matière d'informations de police).

FSA note que cette disposition constitue la base légale à l'établissement de nouvelles fiches.

AP fedpol souligne à quel point il est important que les informations énumérées à l'al. 1 dans la lutte contre la criminalité soient disponibles. Le raccordement des cantons visé à l'al. 8 devrait dès lors être obligatoire, et non facultatif.

3.8 Remarques concernant le titre 7 (Droits et obligations) / art. 90

Usage de la contrainte et de mesures policières

Seuls **PES** et **JDS/Drf.ch** s'expriment quant à cette disposition: elle donnerait généralement à l'ensemble de fedpol le pouvoir d'exercer la contrainte policière selon les dispositions de la LUSC, ce qu'il faut rejeter. fedpol se transformerait en quelque sorte en une autorité de police dotée de toutes les compétences. Or, la Confédération n'est chargée d'assumer directement des tâches de police que dans des domaines restreints. De plus, il convient que soient mentionnées les unités de fedpol qui assurent d'ores et déjà leur service en armes; en effet, seule cette précaution permettra de procéder judicieusement aux délimitations organisationnelles requises.

3.9 Remarques concernant le titre 8 (Engagement d'entreprises de sécurité)

3.9.1 Remarques générales

Selon **BE, JU, SO, CCDJP** et **CCPCS**, il faut s'assurer que les dispositions de ce titre soient harmonisées avec les normes des concordats et normes légales cantonales correspondants, afin de garantir l'équivalence de traitement et une unité de doctrine, notamment en ce qui concerne les compétences policières transmissibles aux entreprises privées (**BE**) et les conditions d'autorisation d'exercer l'activité d'employé de sécurité privé (**JU** et **CCPCS**).

Approbation:

AG, GR, ZH et **CCDJP** saluent que cette matière soit désormais réglementée par la LPol à l'échelle fédérale et au niveau d'une loi au sens formel.

Approbation sous réserve:

LU constate que certains points de la réglementation de la LPol divergent de celle du projet de la CCDJP en vue d'un concordat sur les services de sécurité privés (dans sa version du 29.09.2009). De manière générale, dans l'intérêt de la sécurité du droit, les diverses normes légales doivent être encore mieux ajustées aux dispositions du projet de concordat. L'évaluation de **SG** formule certaines dispositions dans les grandes lignes. Les cantons devraient toutefois pouvoir tableer sur le respect des directives cantonales par la Confédération. **OW** ne rejette pas fondamentalement un transfert de tâches, pour autant que les conditions juridiques soient remplies (intérêt public, base légale formelle, respect du principe de proportionnalité), mais relève toutefois qu'il s'agit d'une opération délicate sous l'angle de la politique institutionnelle. **USS** se dit sceptique face à l'externalisation de tâches policières.

Rejet:

Les prises de position opposées au projet renvoient surtout à l'incompatibilité entre le transfert de tâches à des privés et le monopole de la puissance publique de l'Etat.

Les intervenants suivants rejettent fondamentalement le projet dans cet esprit: les cantons de **FR**, **NE**, **VD**, **VS**, et les organisations **ACPJS**²⁰, **Travail.Suisse** et **FSFP**. Les deux derniers nommés demandent que l'on crée une loi fédérale autonome sur l'engagement des entreprises de sécurité qui soit contraignante également pour les cantons et les communes. Eu égard à la problématique de la puissance publique, **GE** n'aborde le titre 8 que sous des réserves pour le moins sérieuses. **Amnesty Int.** voit quelques aspects positifs, mais surtout des aspects négatifs dans l'engagement d'entreprises de sécurité, raison pour laquelle un tel engagement devrait être restreint à un domaine étroitement limité. **GSsA** rejette fondamentalement une délégation de tâches de sécurité à des entreprises privées. Dans les cas où une telle délégation s'avérerait indispensable, il faudrait garantir un contrôle étatique suffisant de ces entreprises au niveau de la loi. Le présent projet n'y satisfait pas.

3.9.2 Art. 91 (Objet et champ d'application)

De l'avis de **Travail.Suisse**, la LPol ne saurait se limiter à fixer des conditions minimales, ce qui reviendrait à ouvrir la voie à une privatisation partielle des tâches policières de l'Etat. Il s'agit plutôt de réglementer tous les aspects nécessaires. Similairement, **FR** regrette que les dispositions du titre 8 ne fassent que fixer les conditions exigées à l'entreprise de sécurité d'un mandat confié par la Confédération. A l'exception de l'art. 99, rien n'est précisé des obligations de l'entreprise durant son engagement.

Amnesty Int. et **GSsA** rejettent la position de la Confédération, selon laquelle l'autorité fédérale qui engage une entreprise de sécurité privée n'est pas tenue de garantir le respect des exigences visées à l'art. 95, al. 1, mais qu'elle doit seulement s'assurer que l'entreprise en question les remplit [rapport explicatif, p. 76].) L'entreprise ne serait alors pas suffisamment contrôlée, alors que toute entreprise doit être examinée de manière approfondie.

3.9.3 Art. 92 (Principe)

3.9.3.1 Remarques générales

Pour **AESS**, la disposition devrait différencier plus clairement entre le transfert proprement dit d'une tâche publique (qui suppose une base légale formelle) et l'engagement d'une entreprise de sécurité placée sous la conduite de l'autorité compétente, qui se limite à solliciter cette entreprise pour accomplir des tâches (une base légale n'est pas nécessaire dans ce cas). **Travail.Suisse** et **FSFP** demandent que la disposition soit complétée par une nouvelle lettre c, qui exclue les entreprises de sécurité privées de toutes les activités comportant ou pouvant comporter l'exercice de la contrainte physique et la menace d'un tel exercice de la contrainte.

Engagement de personnes privées en tant que personnel auxiliaire: **Amnesty Int.** et **GSsA** ne partagent pas l'avis exposé dans le rapport explicatif [p. 75] selon lequel aucune base légale ne serait nécessaire pour engager du personnel auxiliaire. En effet, de tels engagements permettraient de contourner la loi (GSsA). Il convient, en ce point également, de tenir compte des aspects concernant le droit en matière de protection des données, eu égard au danger d'abus dans l'exécution des tâches déléguées (Amnesty Int).

3.9.3.2 Let. a

AG, **NE** et **CCDJP** demandent que soit précisée la norme: "a. des tâches de police de sécurité au sens de l'art. 4, al. 1 de la présente loi." On souligne ainsi que l'on n'entend pas l'ensemble du domaine de tâches visé à l'art. 2, let. a, AP-LPol, ce que le droit constitutionnel n'autoriserait aucunement.

²⁰ Selon **ACPJS**, seul le domaine du transport de prisonniers ("jail train") constitue une exception quant à la compatibilité entre le transfert de mesures de contrainte policières et le monopole de la puissance publique de l'Etat.

3.9.4 Art. 93 (Identification)

GSsA décèle diverses lacunes dans la norme proposée et renvoie à l'art. 13 du projet de concordat de la CCDJP du 29 septembre 2009, qui fournit une réglementation plus claire. **Amnesty Int.** relève l'importance de la possibilité d'identifier le personnel de sécurité: sans cette possibilité, il est plus difficile de procéder à une éventuelle poursuite pénale.

3.9.5 Art. 94 (Echange d'informations)

3.9.5.1 Généralement

Au total, huit prises de position concernent cette disposition; toutes la *rejetent*:

Pour **VD** et **VS** (qui s'opposent fondamentalement à la délégation des tâches; cf. ci-dessus *ch. 3.9.1*), transmettre des informations à des privés est exclu d'emblée.

OW et **ACPJS** souhaitent que la disposition soit complétée: si les autorités fédérales entendent transmettre à une entreprise de sécurité des informations réunies par un service (de police) cantonal, l'autorité fédérale concernée doit prendre contact au préalable avec le service cantonal en question. On peut empêcher ainsi notamment que ne soient publiés inopportunément des éléments d'enquête préliminaire.

3.9.5.2 AI. 1

Pour **GSsA**, il est nécessaire de restreindre en la clarifiant généralement la notion de "données concernant des personnes". **Travail.Suisse** et **FSFP** sont aussi d'avis que cette disposition doit définir plus précisément quelles informations pourraient être transmises. En tout cas, la transmission de données ne doit être possible que de manière très limitée; les profils de la personnalité et les autres informations qui violeraient la sphère personnelle devraient en être exclus.

3.9.5.3 AI. 3

La transmission de "toutes les indications" serait excessive pour **AESS**. Il en résulterait un déluge de communications d'importance mineure, ce qui ne répondrait ni aux intérêts de l'entreprise de sécurité ni à ceux des autorités. De ce fait, la disposition doit reprendre la formulation plus étroite du projet de concordat de la CCDJP (annoncer "la lésion ou la mise en danger de biens juridiques importants").

3.9.5.4 AI. 4

GSsA constate que cette disposition se borne à réglementer comment les entreprises de sécurité privées doivent gérer les données reçues des autorités fédérales; on ne sait au juste si la disposition s'applique aussi aux données collectées par les entreprises de sécurité privées elles-mêmes.

3.9.6 Art. 95 (Conditions)

3.9.6.1 Généralement

Amnesty Int. et **GSsA** estiment que les diverses conditions contractuelles sont généralement trop ouvertes et imprécises. Les autorités compétentes disposent d'une large marge d'appréciation. Une réglementation claire implique que soit dressé un catalogue explicite des conditions d'autorisation, semblable à l'art. 5 du projet de concordat de la CCDJP du 29 septembre 2009.

BE et **GSsA** déplorent l'absence de dispositions pénales pour le cas où les dispositions prévues à l'art. 95 seraient transgressées ou si l'on dépassait les compétences déléguées.

3.9.6.2 AI. 1

S'agissant de la let. a, **Travail.Suisse** et **FSFP** jugent que la formulation "garanties suffisantes" est trop vague; une précision est nécessaire au niveau de l'ordonnance (Travail.

Suisse). Quant à la *let. b*, on note que le fait de ne pas être membre d'une association professionnelle active sur le plan national suisse ne suffit pas à constituer en soi un motif d'exclusion (FSFP). Le contrôle interne mentionné à la *let. d* ne saurait être assumé par l'entreprise elle-même et doit être effectué par l'Etat. Des sanctions doivent être prévues pour les écarts éventuels. **GSsA** demande également un contrôle autonome indépendant. A la *let. e*, il faut fixer le montant de la couverture de l'assurance RC (Travail Suisse et FSFP).

3.9.6.3 AI. 2

FR et **GE** estiment judicieuse la reconnaissance de l'équivalence d'une autorisation cantonale. Mais la norme légale doit aussi stipuler qu'une entreprise de sécurité privée doit (également) disposer de l'autorisation cantonale (ou intercantonale) éventuellement requise sur le territoire du canton où elle exerce son activité.

Pour **Amnesty Int.**, on opère ainsi une distinction non justifiable entre les entreprises de sécurité autorisées sur le plan cantonal et celles mandatées par la Confédération, dans la mesure où, les conditions d'autorisation cantonales étant comparables aux exigences de la Confédération, les entreprises autorisées par le canton ne sont pas soumises aux exigences de l'art. 95, al. 1. Or, les deux systèmes présentent des différences fondamentales entre les cantons (accomplissement de conditions d'autorisation) et la conception de la LPol (conditions contractuelles contraignantes), de sorte qu'il est difficile de contrôler la conformité aux dispositions de l'al. 2. De ce fait, on ne comprend pas pourquoi la Confédération ne prévoirait pas aussi obligatoirement des contrats correspondants pour les entreprises autorisées sur le plan cantonal. Pour **GSsA** également, une autorisation cantonale ne suffit pas: elle n'exonère pas la Confédération de son obligation de contrôler de manière détaillée et adaptée au mandat si les conditions sont remplies.

3.9.7 Art. 96 (Exception)

Les quatre prises de position sur cette disposition (**Amnesty Int.**, **GSsA**, **Travail.Suisse** et **FSFP**) en expriment le *rejet*:

Alors que les conditions visées à l'art. 95 sont déjà trop peu sévères, l'exception prévue dans la présente disposition va trop loin; cette disposition doit être supprimée. Les engagements de police de sécurité à l'étranger, notamment, doivent être particulièrement bien surveillés par la Confédération. Si les moyens de la Confédération aussi bien que le personnel privé qualifié manquent pour assurer la sécurité, il convient d'en tirer les conséquences et de renoncer à l'engagement envisagé.

3.9.8 Art. 97 (Usage de la contrainte et de mesures policières)

3.9.8.1 Généralement

Nous avons déjà thématiqué dans les remarques générales concernant le titre 8 (cf. ci-dessus *ch. 3.9.1*) la compatibilité entre le monopole de la puissance publique et la délégation de la contrainte policière et de mesures policières aux privés. Cette problématique se pose notamment en lien avec les art. 97 à 99.

Les prises de position où les intervenants s'expriment explicitement sur l'art. 97 sont *critiques ou rejettent* celui-ci:

BE, **PES**, **JDS/Drf.ch** et **USS** rejettent toute délégation de compétences de contrainte policières à des entreprises de sécurité privées. Pour **GE**, la délégation de compétences de contrainte doit toutefois demeurer l'exception et répondre à un intérêt public. Le personnel de sécurité privé peut tout au plus être habilité à appliquer des mesures de contrainte sous le contrôle de la police.

Travail.Suisse et **FSFP** considèrent que l'exercice de la contrainte policière par des entreprises de sécurité privées est inadmissible. Soit la disposition doit être supprimée, soit elle doit être précisée pour stipuler que la contrainte policière peut être appliquée seulement dans les cas de légitime défense et en état de nécessité.

3.9.8.2 Al. 1

Pour **FR** et **GE**, la délégation de mesures mineures (contrôle d'identité, fouille, saisie d'armes et d'objets dangereux, rétention de courte durée) doit être admise, mais uniquement pour les contrôles d'accès.

3.9.8.3 Al. 2

PES et **JDS/Drf.ch** estiment qu'une délégation de compétences de contrainte au sens de la LUSC à des services de sécurité privés, chargés par la Confédération de tâches de protection et de surveillance, est exclue. Le **PS** considère que la transmission de compétences relevant de l'exercice de la puissance publique, telle qu'elle est proposée, présente un manque flagrant de réglementation.

Pour **LU** et **AESS**, la référence à la LUSC doit être formulée plus précisément. Pour **ASB** également, la formulation proposée ne satisfait pas au principe de précision des normes (exigences posées à la base légale pour les atteintes graves aux droits fondamentaux). On ne saisit pas clairement tout ce qu'il faut comprendre sous l'expression peu précise "pour autant que cela soit nécessaire et adéquat pour accomplir les tâches prévues par la présente loi" ni ce que signifie concrètement "dans le cadre du droit de domicile". En tout cas, il est hors de question qu'une entreprise de sécurité privée puisse participer par exemple à une perquisition de domicile. De même, **Amnesty Int.** déplore l'absence dans la loi et dans les explications d'une définition du concept de "droit de domicile". **ZH** suggère une interversion de phrases pour mieux exprimer que la contrainte policière et les mesures policières au sens de la LUSC ne sauraient être admissibles que dans le cadre de l'exercice du droit de domicile.

3.9.9 Art. 98 (Contenu du contrat)

Selon **Travail.Suisse** et **FSFP**, qui rejettent la délégation de la contrainte policière à des entreprises de sécurité privées (cf. ci-dessus *ch. 3.9.1*), les *al. 1 et 2* doivent être supprimés. L'*al. 3* restant doit être complété par la mention que l'application de la contrainte policière est exclue hormis les cas de légitime défense et les états de nécessité au sens du CP.

AESS estime douteux que l'on puisse réglementer l'application de la contrainte et les mesures policières de manière abstraite dans le contrat, car l'éventualité et les modalités d'une application concrète de la contrainte dépendent du déroulement effectif de l'engagement. La norme devrait se limiter à un renvoi à l'art. 9 LUSC.

Amnesty Int. et **GSsA** demandent que le contrat avec les entreprises de sécurité privées prévoie, à titre de sanction en cas de non-exécution, non seulement une clause pénale (à l'instar des dispositions de l'art. 14, al. 2, de l'ordonnance sur l'engagement d'entreprises de sécurité (OESS; RS 124), mais aussi la possibilité de résilier le contrat si la gravité du cas l'exige.

3.9.10 Art. 99 (Légitime défense et état de nécessité)

LU est d'avis que l'on peut renoncer à cette disposition, ce d'autant que l'art. 4 LUSC y renvoie déjà.

FR et **GE**, en revanche, jugent cette disposition insuffisante. Il faudrait définir les obligations auxquelles les entreprises de sécurité seraient soumises dans le cadre de l'accomplissement de leurs tâches (par ex. obligations de coopérer avec la police, de se soumettre à ses ordres, de communiquer les délits; obligations des entreprises de sécurité liées au respect des dispositions relatives au port d'armes dissimulé). Si les dispositions fédérales ne sont pas claires, le droit cantonal s'applique en vertu du principe de territorialité.

3.9.11 Art. 100 (Communication à l'organe cantonal d'autorisation)

Pour **SG**, l'autorité fédérale chargée de communiquer les manquements des entreprises de sécurité ne doit pas seulement y être autorisée, elle doit y être tenue. **Amnesty Int.** et **GSsA** font un pas de plus: l'autorité fédérale devrait être soumise à l'obligation de communiquer.

FR et **GE** salueraient également une obligation correspondante. De plus, le canton qui a octroyé une autorisation à une entreprise de sécurité doit être informé si la Confédération délègue des tâches à cette entreprise.

Aux yeux de **FSFP**, cette disposition montre clairement la nécessité de créer une loi fédérale qui contraigne les cantons et les communes à s'adapter. On pourrait alors saisir les manquements des entreprises de sécurité dans une banque de données centralisées.

3.9.12 Art. 101 (Contrôle)

Amnesty Int., **GSsA**, **Travail.Suisse** et **FSFP** jugent que la formulation ("instrument approprié") est trop imprécise. Il faut en outre établir une liste de sanctions. Lorsque des contrôles sont prévus, les dispositions pénales applicables devraient également être fixées. Pour les cas de non-exécution du contrat, il faut prévoir le retrait de l'autorisation d'engagement (**Amnesty Int.**) ou la résiliation du contrat (**GSsA**), plutôt que de se limiter à une clause pénale [rapport explicatif, p. 81]. L'instrument ou la procédure de contrôle doit être concrètement et précisément défini dans la loi déjà.

3.10 Remarques concernant le titre 9 (Aides financières et indemnités) / Article 102

Art. 102 (Aides financières et indemnités)

AG, **FR**, **JU**, **CCDJP** et **CCPCS** saluent cette disposition, dans la mesure où elle représente une base légale formelle pour l'indemnisation des cantons lorsqu'ils assument des tâches de protection ou en cas d'événements extraordinaires, de même que pour les aides financières destinées à l'ISP.

S'agissant de l'*al.* 2, **CCPCS** et **ISP** lui-même notent l'importance des aides financières de la Confédération à l'ISP.

Quant à l'*al.* 3, **UDC** refuse clairement d'étendre le versement d'aides financières et d'indemnités au-delà d'Interpol, au profit d'autres organisations policières internationales.

3.11 Remarques concernant le titre 10 (Protection des données et voies de droit)

3.11.1 Art. 103 (Obligation d'établir et de conserver des documents)

FSA relève l'importance majeure que revêt l'obligation d'établir et de conserver des documents, notamment en vue du traitement des données dans les systèmes d'information policiers. **LU** souhaite des explications sur le pilotage, le contrôle et la surveillance des activités policières documentées, en particulier dans le domaine des tâches de police criminelles visées à l'art. 12 ss LPol.

3.11.2 Art. 104 (Protection des données)

GR, **SO** et **Privatim (+ BS + PS)** jugent que la disposition est incomplète, puisqu'elle déclare seul applicable le droit fédéral en matière de protection des données. Dans la mesure où une autorité cantonale procède au traitement des données, le droit cantonal en matière de protection des données s'applique. Il faut donc compléter la norme en question. **FR** note de manière générale que tout traitement de données personnelles doit être soumis aux législations fédérale et cantonale en matière de protection des données.

3.12 Remarques concernant l'annexe 3 (Abrogation et modification du droit en vigueur)

3.12.1 CPP

3.12.1.1 Art. 286a (Délimitation par rapport à d'autres mesures de recherches et d'enquête)

GR, LU, ZH, CAPS, SSDP et UVS saluent ce complément au CPP. Cette nouvelle disposition légale établit clairement que la prise de contact ponctuelle du fonctionnaire de police avec la personne visée, sous couvert d'une simple falsification d'identité et sans développement d'un rapport de confiance particulier, n'est pas soumise aux dispositions spéciales de l'investigation secrète.

On peut également comprendre que les prises de position de **SZ** et de **ACPJS** sont favorables. Ceux-ci ajoutent cependant qu'on ne saurait interpréter cette nouvelle norme comme excluant l'investigation policière secrète en dehors de la procédure pénale. Cette thématique réglementaire ressortit en effet aux cantons (souveraineté policière des cantons).

3.12.1.2 Art. 288 (Identité d'emprunt et garantie de l'anonymat)

SSDP et UVS approuvent que désormais les personnes de contact doivent pouvoir recevoir une identité d'emprunt. Cette nouveauté répond à un besoin pratique.

FSFP juge acceptable du point de vue opérationnel la réglementation de l'*al.* 2 (conservation de l'identité d'emprunt lors de comparutions en qualité de personne appelée à fournir des renseignements ou comme témoin dans le cadre d'une procédure judiciaire). Mais il apparaît peu crédible que l'on puisse recourir à tous les types de procédure judiciaire. Il faut donc compléter la norme en excluant les procédures judiciaires visant à réprimer les délits mentionnés à l'annexe 1 AP-LPol.

3.12.2 CP: art. 285, ch. 1^{bis} (violences et menaces à l'encontre des autorités et des fonctionnaires)

ZH salue ce complément. Il convient toutefois d'élargir le cercle des personnes visées par des menaces aux membres des législatifs, des exécutifs et des cours suprêmes des tribunaux cantonaux, car elles sont exposées aux mêmes menaces. **CAPS** critique également la définition du cercle des personnes protégées, en particulier l'exclusion qu'elle implique des agents publics cantonaux. De manière générale, la nécessité de procéder à la modification proposée de la loi n'apparaît pas à la lecture des documents.

Travail.Suisse et FSFP demandent généralement, sans se référer directement au nouveau ch. 1^{bis} proposé dans l'AP-LPol, que la répression des cas de violence contre les fonctionnaires ou les membres des autorités soit renforcée, que la peine minimale soit plus sévère et que la mesure de la sanction soit doublée pour les récidivistes.

3.12.3 LUSC

3.12.3.1 Art. 2, al. 2

Let. a: **GSsA et SSDP** rejettent la délégation de compétences et de tâches de police de sécurité à des organes militaires au-delà des dispositions actuellement en vigueur. Dans son appréciation, **GSsA** relève que les attributions de la sécurité militaire seraient massivement étendues si elle était soumise à la LUSC. Or, une telle évolution n'est ni nécessaire ni souhaitée du point de vue des institutions politiques. Pour **SSDP**, il importe en particulier que rien ne nous rapproche plus d'une police de sécurité fédérale.

3.12.3.2 Art. 6, let. a^{bis}, c, c^{bis}

BL considère qu'une réglementation propre plus précise aux art. 19 ss LUSC est également nécessaire pour le nouvel instrument policier permettant l'introduction sur un terrain privé et la fouille de locaux (nouvelle formulation de l'art. 6, let. c LUSC). Il s'agit de concrétiser la

formulation de l'objectif licite, du recours à des personnes autorisées et des obligations de communiquer.

FSFP confirme son rejet d'une délégation de mesures de contrainte policières à des entreprises de sécurité privées (cf. ci-dessus *ch. 3.9.1 et 3.9.8.1*). La fouille de locaux et de véhicules, en particulier, ne devrait en aucun cas être confiée à des personnes non membres d'une autorité (FSFP soulève cette restriction également au sujet de l'**art. 20a**).

3.12.3.3 Art. 19a (Eloignement et tenue à distance)

SO note que la tenue à distance, contrairement à l'éloignement, ne peut pas survenir sans procédure formelle et qu'elle présuppose une décision susceptible de recours. D'une manière générale, la norme doit être formulée plus précisément (notamment quant aux conditions et à la durée maximale).

USS se dit "sceptique" face à cet instrument, qui ne devrait en particulier pas affecter la liberté de rassemblement des citoyens lors de manifestations politiques.

3.12.3.4 Art. 20a (Fouille de véhicules et d'autres choses mobilières)

FSFP demande que la norme soit supprimée, parce qu'il s'agit d'une mesure de police que ne sauraient prendre des personnes non membres d'une autorité.

3.12.4 Loi sur le blanchiment d'argent

Art. 35, al. 1 (suppression du droit d'accès indirect)

ASB partage la crainte du Conseil fédéral que l'introduction de la communication directe de renseignements n'ait une incidence négative sur la procédure pénale (difficulté accrue de garder le secret d'une procédure pénale en cours; rapport explicatif, p. 94). L'intéressé qui apprend, grâce à sa demande, qu'il figure dans la banque de données GEWA, s'adressera à sa banque. En conséquence, l'intermédiaire financier qui a produit la communication de soupçon de blanchiment d'argent peut se retrouver dans une position inconfortable, susceptible d'être très onéreuse de surcroît.

3.13 Invitation à créer des réglementations supplémentaires

Loi sur la circulation routière:

BE et **ACPJS** constatent, surtout depuis l'entrée en vigueur de l'art. 14 CP (Actes autorisés par la loi), une insécurité juridique concernant les violations de la loi sur la circulation routière (LCR ; RS 741.01) observées dans le cadre de patrouilles motorisées, notamment les excès de vitesse. On invite à créer une solution à l'échelle nationale suisse, de façon à établir la sécurité juridique requise. ACPJS soumet une proposition de formulation concrète pour une telle norme légale²¹.

²¹ L'art. 100 LCR (Conditions de la répression) doit être complété par un cinquième alinéa libellé comme suit: "Lors d'une patrouille motorisée, le conducteur d'un véhicule de police banalisé n'est pas punissable de la non-observation des règles de la circulation et des directives spéciales visant le trafic, pour autant qu'il fasse preuve de toute la prudence commandée par les circonstances particulières."