

Message
concernant la loi fédérale sur des mesures visant au maintien
de la sûreté intérieure ainsi que l'initiative populaire
«S. o. S. – pour une Suisse sans police fouineuse»

du 7 mars 1994

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

Par le présent message, nous vous soumettons, en vous proposant de les approuver, le projet d'une loi fédérale sur des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure et le projet d'un arrêté fédéral concernant l'initiative populaire «S. o. S. – pour une Suisse sans police fouineuse».

Nous vous proposons par ailleurs de classer les interventions parlementaires suivantes:

1989 P (I)	ad 89.006	Ministère public de la Confédération (N 11. 12. 89/E 13. 12. 89, Commission du Conseil national/Commission du Conseil des Etats)
1990 P	88.875	Efficacité du Ministère public de la Confédération (N 5. 3. 90, Aubry)
1990 P	89.735	Echange d'informations de police (N 6. 3. 90, Caccia)
1990 P	89.732	Organes de la sécurité de l'Etat et du renseignement. Contrôle parlementaire (N 6. 3. 90, Günter)
1990 P	89.367	Réorganisation du DFJP (N 5. 3. 90, Jaeger)
1990 P	89.760	Police fédérale. Médiateur (N 5. 3. 90, Zwygart)
1990 M (III) ad	90.022	Contrôles de sécurité dans le domaine militaire (E 29. 11. 90; N 13. 12. 90, Commission du Conseil des Etats/Commission du Conseil national)
1990 P	90.399	Sécurité de l'Etat. Rapport annuel (E 18. 6. 90, Meier Josi)
1991 M	90.378	Loi fédérale sur la protection de l'Etat (E 18. 6. 90, Rüesch; N 6. 6. 91)
1991 P	91.3097	Loi sur la sécurité du pays (N 4. 10. 91, Salvioni)

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

7 mars 1994

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Stich

Le chancelier de la Confédération, Couchepin

Condensé

A la suite des travaux de la Commission d'enquête parlementaire (CEP-DFJP) sur la manière dont le Département fédéral de justice et police a été dirigé, les organes législatifs ont estimé nécessaire d'intervenir dans le domaine du maintien de la sécurité intérieure parallèlement aux mesures de réorganisation. Les critiques de la CEP-DFJP portaient essentiellement sur le maintien d'une vision dépassée de la menace ainsi que sur la recherche d'informations relatives à l'exercice légal des droits politiques, touchant le plus souvent des organisations et des particuliers soit de gauche, soit faisant montre d'esprit critique. Le 19 janvier 1990, le Conseil fédéral prit une mesure d'urgence, en l'occurrence les «Directives pour les annonces des cantons et les traitements de données du Ministère public de la Confédération dans le domaine de la protection de l'Etat»; elles étaient accompagnées d'une liste provisoire dite négative, contenant tous les faits, personnes et organisations à propos desquels il ne fallait plus rechercher d'informations. Ces directives sont restées en vigueur jusqu'au 22 octobre 1992 et ont été remplacées par les «Directives sur la mise en application de la protection de l'Etat» du 9 septembre 1992, lesquelles contiennent en annexe une liste de personnes et d'organisations à propos desquelles toutes les informations disponibles peuvent être traitées. En octobre 1990, désireux de mettre sur pied une base légale provisoire, le Conseil fédéral a soumis un projet d'ordonnance sur la protection de l'Etat à une procédure de consultation. Ce projet s'est heurté à un rejet massif. La critique majeure portait sur l'absence de base légale formelle. Le Conseil fédéral décida alors de hâter l'élaboration de la loi. L'avant-projet du 30 septembre 1991 reçut l'aval d'une majorité prépondérante des avis émis lors de la procédure de consultation. Le remaniement du projet a néanmoins permis de tenir compte des doutes exprimés sur quelques points. Ainsi la recherche secrète d'informations prévue par l'avant-projet a été abandonnée et les dispositions sur la collaboration entre Confédération et cantons ont été revues et formulées avec plus de précision.

Les quatre champs d'activité majeurs des organes de sûreté sont la lutte contre le terrorisme, contre le service de renseignements prohibé, contre l'extrémisme violent et contre le crime organisé. Dans la mesure où ces notions ne sont pas définies dans d'autres textes législatifs, la loi s'abstient volontairement d'en donner une définition légale car le mode de manifestation de ces types de dangers peut évoluer. Outre les informations relevant des quatre champs d'activité majeurs, les organes de sûreté traitent à des fins préventives les informations relatives au commerce illicite d'armes et de substances radioactives, ainsi que celles relatives au transfert illégal de technologie.

La loi ne régit qu'un secteur de toutes les mesures visant le maintien de la sûreté intérieure, à savoir le traitement préventif des informations, les contrôles de sécurité et la protection des personnes et des bâtiments de la Confédération, des autres Etats et des organisations internationales. Il convient de différencier les mesures préventives des autres actions de police comme la surveillance des télécommunications ou le refus d'accréditer un membre du personnel diplomatique. Ce n'est pas la présente loi, mais le droit fédéral ou cantonal déterminant à cet égard qui décide si une personne constituant un danger pour la sûreté intérieure est soumise à une obligation ou s'il convient d'ordonner contre elle une mesure coercitive.

Les mesures préventives doivent se limiter aux domaines susceptibles d'être soudain le théâtre de troubles constituant une menace sérieuse pour la sûreté intérieure. Dans ces cas, il ne faut pas attendre que la menace se concrétise. En revanche, la loi interdit en principe de traiter des informations sur les activités politiques des citoyennes et des citoyens.

La loi ne prévoit la recherche d'informations concernant une poursuite pénale potentielle qu'en cas de nécessité absolue. La Confédération accepte par là de prendre un certain risque, lequel doit néanmoins être réduit au minimum par une observation attentive des événements et une réévaluation périodique de la situation. La recherche, le traitement et la communication de données dites sensibles sont régies et limitées par des dispositions détaillées. La présente loi tient donc également compte des prescriptions rigoureuses de la loi sur la protection des données. De même, il ne sera possible d'effectuer des contrôles de sécurité qu'à propos d'un cercle très réduit de personnes occupant des postes clés particulièrement importants. Par ailleurs, la loi entend améliorer les bases légales relatives à la protection des personnes et des bâtiments. Les mesures à ce propos relèvent des tâches de la Confédération; les cantons sont tenus de participer à l'accomplissement de ces tâches dans les limites de leur territoire et sont partiellement indemnisés par la Confédération.

Le maintien de la sûreté intérieure est une tâche commune de la Confédération et des cantons. La participation des autorités fédérales au maintien de la sûreté intérieure en vertu de la présente loi n'implique pas de nouvelles compétences de la Confédération. Celle-ci soutient les cantons dans les cas où, en vertu de l'article 340 CP, la poursuite pénale n'est pas déjà soumise à la juridiction fédérale. Ainsi les autorités fédérales traitent toutes les informations relatives aux troubles effectifs de la sûreté intérieure et aux mises en danger prévisibles. La recherche active d'informations sur le territoire cantonal relève en général des autorités cantonales compétentes. La protection des personnes et des bâtiments est un autre domaine où Confédération et cantons coopèrent étroitement.

Au niveau fédéral, c'est l'Office fédéral de la sûreté intérieure qui sera chargé des tâches figurant dans la présente loi. Le Conseil fédéral donnera cette dénomination à l'actuel Ministère public dès que la séparation entre les fonctions d'accusateur et les fonctions de police du Procureur général de la Confédération entrera en vigueur par le biais d'une révision partielle de la loi fédérale sur la procédure pénale. Les modalités d'exécution ainsi que les autorités compétentes à cet égard sont du ressort des cantons.

La présente loi a notamment pour objectif essentiel de renforcer et de raffermir la conduite politique. Le Conseil fédéral assume plus intensément sa responsabilité de conduite politique, notamment en évaluant périodiquement la situation de la menace ainsi qu'en approuvant une liste des faits, personnes et organisations qui doivent faire l'objet de communications régulières. L'établissement d'un rapport à intervalles réguliers est également le signe d'une conduite renforcée.

L'initiative populaire déposée le 14 octobre 1991 par le comité d'initiative «S. o. S. – pour une Suisse sans police fouineuse» est rejetée par le Conseil fédéral. Les exigences émises par les auteurs de l'initiative visant la suppression de la police politique et

l'interdiction de surveiller les droits d'opinion et les droits politiques sont d'ores et déjà remplies par la présente loi.

C'est sciemment que les mesures qui permettront dorénavant à la Confédération de garantir la sûreté intérieure n'appréhendent pas tous les dangers potentiels. En effet, dans un système démocratique libéral, l'Etat et ses autorités doivent être prêts à courir un certain risque en la matière.

Message

1 Partie générale

11 Situation initiale

111 Le maintien de la sûreté intérieure, une tâche de l'Etat

«Maintenir la tranquillité et l'ordre à l'intérieur» est l'un des buts de la Confédération suisse, fixé à l'article 2 de la constitution (cst.). Ce but est commun à tous les Etats. Dans chaque Etat, il appartient à toutes les entités territoriales de créer en permanence les conditions permettant d'atteindre ce but. Tous les habitants doivent pouvoir cohabiter en paix et sont tenus de respecter l'ordre juridique établi. Lorsqu'ils veulent modifier l'ordre juridique, ils doivent le faire en respectant le droit en vigueur. Cette situation idéale d'ordre et de tranquillité ne pouvant être acquise à jamais dans une société pluraliste, il incombe à l'Etat de veiller en tout temps au maintien d'une sûreté intérieure aussi grande que possible. A la différence des dictatures, dans lesquelles les mesures garantissant la sûreté intérieure ne servent qu'à la conservation du pouvoir, la sûreté intérieure dans une démocratie est la condition grâce à laquelle se déploient pacifiquement toutes les activités ainsi que tous les courants politiques et sociaux.

L'«ordre» intérieur nécessaire au maintien de la sûreté intérieure d'un Etat n'est pas fixé d'avance. Il se fonde sur son ordre juridique. Toutefois, la promulgation et l'application de textes législatifs ne servent pas uniquement à maintenir la sûreté intérieure, mais aussi, dans une plus ou moins grande mesure, à concrétiser les autres buts poursuivis par l'Etat au sens de l'article 2, cst., à savoir «protéger la liberté et les droits des Confédérés» et «accroître leur prospérité commune». Tels sont finalement les objectifs de la «sûreté intérieure». La protection des libertés et des droits des Confédérés peut toutefois poursuivre des objectifs qui vont à l'encontre de la sûreté intérieure. Ainsi, l'exercice des droits fondamentaux et des droits politiques est-il susceptible de s'accompagner de situations conflictuelles et de troubles, donc d'événements qui caractérisent toute démocratie vivante. Les buts mentionnés à l'article 2, cst. s'inscrivent dans un contexte global. Ils engagent toutes les autorités au même titre. C'est pourquoi les mesures de maintien de la sûreté intérieure tiennent toujours compte des «facteurs de troubles licites» qui naissent de l'exercice des droits individuels et collectifs.

L'Etat ne peut «créer» la «sûreté intérieure» et la tenir en équilibre. A cela deux raisons: d'une part, la société remet constamment en question les idées et les valeurs transmises; d'autre part, l'évolution politique et économique en Suisse et à l'étranger l'en empêche. La mission de l'Etat consiste à «maintenir» la sûreté intérieure, à affermir le mieux possible son équilibre et à prévenir les trop grandes oscillations.

Les mesures que prend l'Etat à cette fin ne se fondent pas sur une seule loi, mais sur nombre d'actes législatifs de tous les niveaux, y compris les textes d'organisations internationales et les traités internationaux. Certaines lois et certains traités internationaux, tels le code pénal ou la convention pour la répression du terrorisme, ont pour objet principal le maintien de la sûreté intérieure. La

majorité des actes législatifs poursuivent d'autres buts, tout en participant indirectement à la sauvegarde de l'ordre public à l'intérieur du pays, comme le code civil avec ses dispositions relatives au droit de la famille et aux droits réels. La présente loi réglemente uniquement quelques secteurs spécifiques – que les actes législatifs en vigueur ne couvrent pas suffisamment – de l'ensemble des dispositions qui concourent au maintien de la sûreté intérieure. Il s'agit du traitement préventif de l'information, des contrôles de sécurité ainsi que des mesures de protection des personnes et des bâtiments de la Confédération, des Etats étrangers et des organisations internationales. Au vu des événements et des développements que l'on enregistre au plan national et international, une réglementation fait défaut dans ces domaines. Toutes les autres mesures légales visant le maintien de la sûreté intérieure seront prises par l'organe compétent, conformément au droit en vigueur.

112 Evolution de la législation

En 1848, au lendemain de la guerre du Sonderbund, le souci d'assurer la sûreté intérieure était un objectif prioritaire de la Confédération. Afin de parer au risque de révolution réactionnaire susceptible d'être soutenue par l'étranger, on créa des bases à cet effet dans la Constitution fédérale (art. 7, 13 à 17, cst. 1848; ces articles ont été repris tels quels dans la cst. de 1874; les anciens articles 57, 74 et 90 correspondent aujourd'hui aux art. 70, 85 et 102). Ainsi trouve-t-on parmi les premières lois de l'Etat fédéral en 1849 la loi fédérale concernant l'organisation judiciaire fédérale (RO I 65), en 1851 la loi fédérale sur la procédure pénale fédérale (RO II 735) et en 1853 le code pénal fédéral (RO III 335). Ces lois réprimaient diverses infractions contre l'Etat (p. ex. haute trahison, insurrection), contre les autorités (p. ex. insoumission à des fonctionnaires fédéraux) et contre les institutions démocratiques (p. ex. corruption et fraude électorales), mais ne réglementaient pas l'activité policière précédant l'ouverture d'une procédure pénale.

La loi fédérale du 28 juin 1889 sur le Ministère public de la Confédération (RS I 379) fit du Procureur général de la Confédération l'organe permanent de la procédure pénale, en lui assignant les fonctions majeures de police et d'accusation. L'exercice permanent de cette fonction, auparavant occupée à titre accessoire, était considéré comme une mesure nécessaire pour lutter contre l'anarchisme.

En 1923 et 1934, deux projets échouèrent qui auraient dû adapter les infractions contre la protection de l'Etat à la nouvelle menace que représentait le communisme selon l'appréciation d'alors. La loi dite sur la subversion, également appelée *lex Haerberlin I* (FF 1922 I 145), ainsi que la loi sur la protection de l'ordre public (*lex Haerberlin II*, FF 1933 II 507) devaient punir la propagande, les réunions subversives et autres mises en danger de l'ordre étatique. Une partie de ces dispositions furent reprises après la Seconde guerre mondiale dans le code pénal, en remplacement du droit entre-temps édicté en vertu des pleins pouvoirs (révision du 5 oct. 1950).

Au cours des années trente, le Ministère public vit ses effectifs augmenter et l'on créa le Service de police. Conformément à la loi dite contre les agents provoca-

teurs, celui-ci était chargé d'assurer les recherches judiciaires et le service de renseignements dans l'intérêt du maintien de la sûreté intérieure et extérieure de la Confédération (art. 8, RO 51 495). Cette disposition fut introduite en 1943 à l'article 17, 3^e alinéa, de la procédure pénale fédérale lors de la promulgation de la loi fédérale sur l'organisation judiciaire (OJ, RS 173.110).

Après le suicide du procureur général Dubois en 1957, provoqué par une obscure affaire dans laquelle était aussi impliqué un officier des services secrets français, le Conseil fédéral édicta le 29 avril 1958 l'arrêté concernant le Service de police du Ministère public fédéral (voir à ce propos le rapport sur l'affaire Dubois/Ulrich, FF 1958 II 696). Depuis lors, le Procureur général de la Confédération est chef de la police judiciaire, alors que le chef de la Police fédérale dirige de façon autonome le service d'information (dénommé police politique), sous la surveillance toutefois du Procureur de la Confédération (art. 2, 2^e al., ACF; RS 172.213.52).

Les tentatives faites dans les années septante de renforcer les effectifs de police de la Confédération ayant échoué (échec du concordat sur la Police mobile intercantonale, rejet de la Police fédérale de sécurité), le droit aujourd'hui en vigueur repose sur cette situation juridique qui date de 1958.

L'évolution de la protection de l'Etat depuis la Seconde guerre mondiale a par ailleurs fait l'objet d'une étude scientifique ayant pour auteurs les professeurs Georg Kreis, Otto Konstantin Kaufmann et Jean-Daniel Delley (Editions Paul Haupt Berne, 1993) et établie sur mandat du Conseil fédéral.

113 Nécessité d'une nouvelle loi fédérale

En reconnaissant les droits fondamentaux non écrits (p. ex. en 1961 la liberté d'opinion dans l'ATF 87 I 117; en 1963 la liberté personnelle dans l'ATF 89 I 98; en 1970 la liberté de réunion dans l'ATF 96 I 224) et en exigeant que le service public soit aussi exercé en vertu d'une base légale (ATF 103 Ia 380, ainsi que de nombreux autres arrêtés), la pratique récente du Tribunal fédéral s'est traduite par la nécessité d'étayer chaque activité étatique par une loi. Cette pratique s'est trouvée élargie lorsque le traitement des informations fut également considéré comme atteinte à ces droits fondamentaux non écrits (cf. à cet égard ATF 107 Ia 145 sur le traitement destiné à établir l'identité d'une personne, à savoir les photographies de personnes arrêtées et la prise d'empreintes digitales). Une loi s'impose donc, ne serait-ce qu'à cause de ces exigences juridiques renforcées.

L'Assemblée fédérale a adopté ce point de vue en promulguant la loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (LPD, RS 235.1). Le traitement de données sensibles et de profils de la personnalité (art. 3, let. c et d, LPD) n'est autorisé que sur la base d'une loi au sens formel (art. 17 s., LPD). Il en va de même par analogie de la communication de données personnelles à l'étranger (art. 6 et 24, 1^{er} al., let. a, LPD) et de l'accès direct aux fichiers informatiques (art. 19, 3^e al., LPD). Dorénavant, le Ministère public de la Confédération ne pourra donc procéder à la recherche d'informations avant l'ouverture d'une procédure pénale que sur la base d'une loi fédérale, l'article 24 de la loi sur la protection des

données autorisant néanmoins le Conseil fédéral à légiférer par voie d'ordonnance durant une période transitoire.

La nécessité politique d'une loi résulte également des nombreuses interventions parlementaires que nous vous proposons aujourd'hui de classer.

La nécessité objective de mesures préventives visant le maintien de la sûreté intérieure est motivée au chiffre 12.

114 Genèse du projet

A la suite des travaux de la Commission d'enquête parlementaire (CEP-DFJP), le Conseil fédéral a institué le projet BASIS en vue de la concrétisation des interventions parlementaires adoptées et de l'exécution des réorganisations au DFJP. Alors que la CEP avait contrôlé du point de vue politique un certain nombre de domaines, il s'agissait désormais d'analyser à fond toutes les unités administratives chargées de tâches policières et pénales et d'en examiner la conception. Outre les besoins organisationnels, cette analyse a également permis de dégager la nécessité d'un texte législatif.

En octobre 1990, un projet d'ordonnance sur la protection de l'Etat, devant servir de réglementation provisoire jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi, fut adressé aux cantons et aux partis politiques dans le cadre d'une procédure de consultation. Ce projet fut très nettement rejeté, les cantons n'entendant particulièrement pas s'obliger à collaborer sur la base d'une simple ordonnance. Le Conseil fédéral décida alors d'accélérer l'élaboration de la loi. L'avant-projet du 30 septembre 1991, élaboré par un groupe de travail, reçut l'aval de la majorité des avis émis lors de la procédure de consultation (cf. ch. 115).

Se fondant sur les résultats de cette procédure, le DFJP établit des directives sur la mise en application de la protection de l'Etat, que le Conseil fédéral approuva le 9 septembre 1992. A la différence du projet d'ordonnance de 1990, ces directives ne s'adressaient qu'à la Police fédérale et n'impliquaient aucune obligation pour les cantons. Ainsi qu'on l'espérait, il est apparu entre-temps que la consolidation de la mission de la Confédération a rétabli la base de confiance requise pour la collaboration de la majorité des cantons.

115 Résultats de la procédure de consultation

L'avant-projet du 30 septembre 1991 relatif à une loi fédérale sur la protection de l'Etat, assorti d'un rapport explicatif, a été envoyé à 72 destinataires (26 cantons, Tribunal fédéral, 14 partis, 5 associations patronales, 7 organisations syndicales, 7 organisations professionnelles, 8 autres institutions et 4 associations de villes ou de communes) dans le cadre d'une procédure de consultation. Des 63 réponses reçues, 58 provenaient des destinataires susmentionnés et 5 d'organisations qui se sont manifestées spontanément.

La plupart des avis émis (tous les cantons, la majorité des partis et organisations intéressés) ont reconnu la nécessité d'une loi sur la protection de l'Etat. Certains ont estimé suffisant d'intervenir contre les mises en danger de la sûreté intérieure

et extérieure de la Suisse seulement après l'ouverture d'enquêtes de police judiciaire (PS, PES, Ville de Zurich et USS). Ces opinions concordent en bonne partie avec celles du «Comité contre l'Etat fouineur» (cf. ci-après ch. 341). Néanmoins, les cantons ayant été unanimes à approuver la création d'une loi, nous avons estimé nécessaire de poursuivre le projet.

Tant la conception que le champ d'application de la loi ont également reçu l'aval de la majorité, bien que de manière moins nette. Deux cantons ont explicitement requis «plus» de protection de l'Etat. En revanche, un grand nombre de cantons et de partis ont demandé que l'activité de protection de l'Etat soit encore plus fortement limitée par la loi. A leur avis, la lutte contre le crime organisé surtout ne devrait pas relever de la protection de l'Etat, la plupart des cantons faisant valoir qu'il s'agit d'une tâche des polices et des tribunaux cantonaux. Le projet corrigé tient compte de cette requête; il précise en effet que la participation des organes de protection de l'Etat ne constitue pas une nouvelle tâche de la Confédération, mais vise à soutenir les cantons.

Les réponses considérant que le projet ne constituait pas une base de discussion valable (BS, SH, PS, PLS, PES et Ville de Zurich) s'appuyaient sur divers motifs. La plupart d'entre elles soulignaient par là leur opposition à toute loi sur la protection de l'Etat. D'autres souhaitaient une transformation du projet en une brève loi-cadre (PLS) ou une démarcation, tant au niveau de l'organisation que du personnel, de l'activité de protection de l'Etat par rapport à la police judiciaire (BS).

L'attribution de la responsabilité globale (à la Confédération ou aux cantons?) a été appréciée de manière très diverse: d'une part, il a été demandé que la Confédération assume seule la responsabilité de la protection de l'Etat (UR, OW, NW, BS, SG, AG et UDC), d'autre part, nombreux étaient ceux qui ont estimé que la protection de l'Etat devait être placée sous la propre responsabilité des cantons, comme pour toute autre attribution légale (FR, SH, TI, VD, VS, NE, GE, JU, Ville de Berne, PRD, AdI). Onze cantons ont considéré néanmoins qu'il était opportun que la Confédération donne aux cantons des instructions matérielles en matière d'exécution.

Les cantons ont, dans leur majorité, clairement préconisé davantage de fédéralisme, à savoir le respect du statut d'Etat-membre, et ont désapprouvé la forme actuelle de la direction exercée par la Confédération; en d'autres termes, ils ne veulent plus accepter que leurs services reçoivent directement des mandats du chef ou des fonctionnaires de la Police fédérale.

Les avis sur la densité normative de la section «Traitement des informations» étaient largement divergents, surtout en ce qui concerne la longue liste des pourvoyeurs d'informations et de leurs destinataires, ainsi que la délégation des réglementations de détail au Conseil fédéral et au DFJP. A propos de la liste des personnes et services chargés de fournir des renseignements, des voix estimaient qu'on légiférerait par mesure préventive, d'autres faisaient remarquer que la matière ne nécessitait pas de loi et devait par conséquent être déléguée au Conseil fédéral. Face à cette controverse, nous avons estimé préférable de soumettre à la décision des Chambres une version détaillée. Elles pourront ainsi décider de la densité normative qu'il conviendra de requérir à l'avenir pour les activités

étatiques dans le domaine de l'information. L'option consistant à formuler une courte norme de délégation, comme dans le projet de loi sur l'armée et l'organisation militaire (FF 1993 IV 1, art. 104 s), serait également envisageable.

L'article permettant dans certaines conditions l'acquisition secrète d'informations a été au centre des critiques généralement dirigées contre le projet. Cette disposition a été considérée comme la confirmation qu'aucune tentative n'était faite pour réorienter la protection de l'Etat. Néanmoins, certains cantons ont demandé que les écoutes téléphoniques puissent être ordonnées avant l'ouverture des enquêtes de police judiciaire, et cela non seulement par les autorités judiciaires, mais aussi par les autorités politiques (comme le prévoit l'art. 16, 2^e al., LTC; RS 784.10, «en vue de prévenir un crime ou un délit»).

La section sur les contrôles de sécurité a été peu contestée. La plupart des critiques à ce propos ont porté sur la disposition selon laquelle pour certaines fonctions, par exemple les candidats à la carrière diplomatique, le contrôle de sécurité pouvait être étendu au conjoint ou au concubin.

Quant au contrôle administratif, dix cantons ont requis que la Confédération étende son contrôle à l'activité cantonale de protection de l'Etat ou fixe au moins la procédure de contrôle. Tous les cantons qui se sont exprimés sur la contribution financière attachée aux prestations fournies à la Confédération ont fait du remboursement intégral des coûts la condition de leur collaboration future à l'application de la loi. Toutes les réponses ont exigé que la formation des organes de protection de l'Etat soit du ressort exclusif de la Confédération. La réglementation des tâches en vue de protéger les personnes et les bâtiments (protection que l'avant-projet proposait de rajouter à la loi sur les garanties politiques) n'a pas été contestée; là aussi, il a néanmoins été souligné que la Confédération devait prévoir une indemnisation complète des dépenses cantonales.

116 Etat de la réorganisation au sein du DFJP

La loi fédérale sur des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure a été élaborée dans le cadre du projet BASIS, chargé de concrétiser les interventions parlementaires transmises par les Chambres à la suite des travaux de la CEP-DFJP.

En 1990/91, avec le concours de conseillers extérieurs, les conclusions de la CEP ont été élargies et approfondies, cela afin de créer les bases de la réorganisation des activités policières. Le 20 novembre 1991, le Conseil fédéral a pris les décisions suivantes:

- séparation de la fonction d'accusateur du Procureur général de la Confédération de ses tâches policières et judiciaires, par le biais de la révision de la procédure pénale fédérale;
- regroupement du service de police et du service de sécurité de l'administration fédérale au sein d'un nouvel office fédéral;
- rattachement du Bureau central de police à l'Office fédéral de la police, afin de regrouper les tâches de police ayant essentiellement une fonction de coordination ou de prestation de services;

– constitution par le DFJP d'une commission consultative en matière de protection de l'Etat qui procède à une appréciation périodique de la menace.

D'autres décisions portaient sur la création d'une centrale d'intervention opérationnelle 24 heures sur 24, sur le traitement futur des données, sur les contrôles, sur la formation ainsi que sur la gestion des dossiers.

Les travaux ont été scindés en dix projets partiels, certains structurés en sous-projets. Les projets partiels concernant un office fédéral sont dirigés par le directeur d'office, ceux qui englobent plusieurs offices le sont pour la plupart par des collaborateurs du Secrétariat général du DFJP. Plusieurs projets partiels débouchent sur des révisions de loi et seront donc soumis aux Chambres; d'autres concernent uniquement le domaine de compétence du Conseil fédéral et présenteront éventuellement un intérêt pour les Chambres, lors de l'examen du budget.

Le projet partiel «Restructuration de l'Office fédéral de la police» prévoyait l'intégration du Bureau central de police, intégration réalisée le 1^{er} septembre 1992 (cf. l'ordonnance y relative du 19 août 1992, RS 172.213.31). Les travaux préparatoires visant l'élargissement des services centraux (office central de lutte contre le crime organisé, agents de liaison pour les stupéfiants à l'étranger, banque de données des stupéfiants) prévoyaient une réglementation provisoire au niveau d'ordonnance. Dans le cadre toutefois d'un message complémentaire concernant le second train de mesures relatives à la lutte contre le blanchissage d'argent, le Conseil fédéral a décidé après coup de prévoir une réglementation au niveau de la loi. Ce message complémentaire du 12 janvier 1994 sera débattu au Parlement en même temps que le second train de mesures relatives à la lutte contre le blanchissage d'argent.

Les directives du 9 septembre 1992 sur la mise en application de la protection de l'Etat (FF 1992 VI 150) ont été élaborées dans le cadre du projet partiel «Structures et tâches du nouvel office fédéral»; elles ont pour but de servir de réglementation provisoire jusqu'à l'entrée en vigueur de la présente loi. Ce projet partiel a par ailleurs donné naissance à l'ordonnance du 31 août 1992 sur le système provisoire de traitement des données relatives à la protection de l'Etat ISIS (RS 172.213.60) et à la nouvelle structure d'organisation de l'Office fédéral de la sûreté intérieure, qui pourra entrer en vigueur parallèlement à la révision de la procédure pénale fédérale (séparation de la fonction d'accusateur); cette révision constitue le troisième projet partiel. Le message y relatif a été approuvé par le Conseil fédéral le 18 août 1993 (FF 1993 III 625).

Les autres projets partiels sont soit achevés (constitution de la commission consultative en matière de protection de l'Etat, informatique et infrastructure), soit intégrés dans des projets de plus grande envergure au niveau du département (formation, contrôle administratif, gestion des dossiers), ou bien ont dû être momentanément ajournés (travaux préparatoires en vue d'une révision totale de la procédure pénale fédérale, ainsi que d'une loi détaillée sur la coordination policière).

Parmi les décisions de principe du Conseil fédéral du 20 novembre 1991, une seule n'a pas été réalisée: le projet de créer une centrale d'intervention regroupant toutes les tâches de police de la Confédération. Ce projet avait essentiellement

pour origine la reprise, début 1994, de la centrale de transmission d'INTERPOL par la Confédération. La centrale, qui était jusqu'ici exploitée par le canton de Zurich, doit fonctionner 24 heures sur 24. Il est néanmoins apparu qu'elle ne peut intervenir en même temps pour la Police fédérale, le Bureau central de police et la Division de l'entraide judiciaire sans répercussions majeures au niveau du personnel; leurs services de permanence demeureront donc séparés.

Les commissions de gestion ont suivi les travaux de réorganisation. Ce contrôle a fait l'objet d'un rapport qui vous a été remis.

12 Nécessité et grandes lignes de la loi

121 Notion de sûreté intérieure; but et domaine réglementé par la loi

La Constitution fédérale utilise la notion de «sûreté intérieure» sans la définir. Il semble que même la doctrine estime une définition inutile ou qu'elle évite d'en préciser le sens. Considérer cette tâche fédérale qu'est la «garantie de la sûreté intérieure» comme l'équivalent de «veiller à l'absence de dangers» (Urs Pfander, *Garantie innerer Sicherheit*, thèse Bâle, Coire/Zurich 1991, p. 8) souligne combien il est difficile d'en donner une définition claire. Kurt Eichenberger fait également observer que l'usage n'est pas établi: «sûreté intérieure» est en Suisse pratiquement synonyme d'«ordre et tranquillité», d'«ordre public et sécurité» et d'«ordre constitutionnel» (Kurt Eichenberger, *Commentaire de la cst.*, art. 102, ch. 10, N° 150).

Le Rapport 90 «La politique de sécurité de la Suisse dans un monde en mutation» (FF 1990 III 794) ne définit pas davantage la notion de sûreté; on peut néanmoins déduire de son contexte global certains éléments qui – appliqués à la sûreté intérieure – sont les suivants:

- pour saisir la portée de cette «sûreté intérieure» à protéger, il faut définir les valeurs et positions juridiques d'individus et d'institutions que l'Etat considère comme dignes de protection: cette définition figure dans la Constitution, en particulier dans les droits fondamentaux, et dans la législation;
- pour que les règles relatives à la protection des droits individuels et institutionnels soient respectées, l'Etat doit permettre leur application par un éventail de dispositions: pour divers biens juridiques, il suffit que les violations soient assorties ultérieurement de sanctions, pour d'autres, l'Etat doit aussi prévoir des mesures préventives les protégeant des violations;
- la paix sociale joue également un grand rôle dans la sûreté intérieure: elle est le meilleur garant d'un minimum de violations de la sécurité juridique.

Pour que la population considère l'état prévalant à une époque donnée comme état de paix intérieure relative et se sente en sécurité, les autorités doivent être globalement en mesure de maintenir une situation où les violations du droit, sanctionnées par l'Etat, demeurent l'exception.

La Constitution fédérale sépare les notions de sûreté «intérieure» et «extérieure» (seul l'art. 70, cst. parle de «sûreté extérieure et extérieure»). Dans de nombreux cas, la législation fédérale a utilisé la notion double de «sûreté intérieure et/ou

extérieure» (cf. p. ex. art. 14, 18, 26 de la loi sur la nationalité, RS 141.0; art. 14 d LSEE, RS 142.20; art. 8 et 44 LA, RS 142.31; art. 12 de l'ordonnance sur la délégation de compétences, RS 172.011). Ces deux aspects de la sûreté sont manifestement étroitement liés. La loi fédérale sur la sûreté intérieure reprend dans son titre uniquement la notion d'«intérieure», nombre de dispositions utilisant toutefois celle de «sûreté intérieure et extérieure».

La création d'un concept double «sûreté intérieure et extérieure» se justifie par le fait que la sûreté intérieure elle aussi, quelle que soit sa désignation, entretient aujourd'hui un rapport étroit avec maints développements à l'étranger. Les traités internationaux visant la lutte contre certains crimes (cf. en particulier les conventions internationales contre la prise d'otages, RS 0.351.4, pour la répression du terrorisme, RS 0.353.3, ainsi que d'autres traités internationaux, RS 0.31 à 0.35) obligent la Suisse à lutter aussi contre les préparatifs d'actes punissables dirigés contre d'autres Etats. De même, les autorités suisses reçoivent des informations de la part d'autres Etats sur les actes préparatoires dirigés contre la Suisse; souvent, ce n'est qu'après avoir réuni toutes les informations disponibles au niveau international que le délit apparaît ou que le seuil des actes préparatoires punissables est franchi.

Dans leurs tentatives d'empêcher les conflits militaires, les Nations Unies ont été les premières à utiliser la notion de sécurité collective. Il n'existe pas encore de doctrine analogue au niveau d'une sûreté collective interne. Les traités cités en sont les amorces. La lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent, mais aussi la lutte contre le crime organisé international sont une tâche commune à tous les Etats. La Suisse partage donc la responsabilité du maintien de la sûreté intérieure d'autres Etats. Ce principe de la responsabilité commune de tous les Etats est certes incontesté, mais il est effectivement difficile de trouver la juste limite: il faut s'abstenir de collaborer avec un régime qui ne fait aucun cas des droits démocratiques et viole les droits de l'homme, ou bien exclure les informations qui peuvent mener à des représailles contre des opposants politiques. La Suisse se doit de lutter énergiquement contre les actes punissables dirigés contre ces Etats sur territoire suisse ou contre des actes préparatoires punissables, mais elle ne doit pas s'immiscer dans la politique intérieure de l'Etat concerné en communiquant des informations. Un exemple: la convention sur le terrorisme nous oblige à empêcher ou à sanctionner aussi les détournements d'avion provenant de pays où sévit la dictature; le motif politique ne transforme absolument pas ce genre d'actes en délit politique qui resterait impuni ou se traduirait par un refus de l'entraide judiciaire. Toutefois, la Suisse devrait soit fournir une entraide judiciaire complète, soit juger le coupable sur son territoire. Elle devrait cependant s'abstenir de transmettre des données personnelles pouvant donner lieu dans l'autre Etat à des persécutions politiques. La collaboration internationale visant le maintien de la sûreté intérieure doit composer avec la nécessité de lutter contre le crime au-delà des frontières et le devoir de condamner les violations des droits de l'homme commises par les régimes totalitaires.

La présente loi fédérale ne régit pas toutes les mesures visant le maintien de la sûreté intérieure, mais seulement un aspect des mesures organisationnelles et juridiques y relatives:

1. Elle se réfère au «secteur policier» dans lequel l'Etat prend des mesures répressives contre des dangers reconnus en vue de maintenir la sûreté intérieure, par exemple par des poursuites pénales, des mesures d'éloignement à l'encontre d'étrangers, des interdictions de réunions. La loi n'établit néanmoins pas de mesures répressives supplémentaires. Elle se limite aux mesures de prévention, à savoir le traitement d'informations à titre préventif, les contrôles de sécurité relatifs à des personnes et les mesures visant à protéger les personnes et les bâtiments.
2. Elle opère une restriction supplémentaire décisive en ce sens que les mesures préventives ne sont prévues que dans les domaines où des troubles, planifiés en secret et menaçant sérieusement la sûreté intérieure, peuvent survenir à l'improviste.

Sur quels domaines de menaces potentielles contre la sûreté intérieure la loi doit-elle donc porter? Il convient ici de comparer les risques attendus à long terme avec les atteintes aux droits fondamentaux et d'examiner à cet égard si, lorsque le risque se concrétise, les atteintes aux biens juridiques sont graves et si elles sont réparables. Les crimes et délits contre l'Etat et ses institutions, énoncés aux titres 12 à 17 du code pénal comme délits contre la protection de l'Etat au sens large, vont de l'infraction relativement minime à l'infraction la plus grave. Une grande partie des délits possibles ne justifient pas un traitement préventif des informations. En effet, empêcher à temps l'acte punissable impliquerait des atteintes disproportionnées aux droits fondamentaux. Exemples: si le déplacement de bornes officielles (art. 268, CP), une atteinte aux emblèmes suisses (art. 270, CP), la propagande subversive (art. 275^{bis}, CP), l'incitation à la violation des devoirs militaires (art. 276, CP), le fait d'empêcher ou d'entraver la quête des signatures destinées à appuyer une demande d'initiative (art. 279, CP), l'outrage à un Etat étranger (art. 296, CP), etc. devaient faire l'objet de mesures préventives, la police devrait surveiller bon nombre d'activités politiques et autres, ce qui serait disproportionné en regard des résultats. Pour tous ces délits, les instruments de poursuite pénale s'avèrent suffisants, même si, dans la plupart des cas, ils ne peuvent intervenir qu'une fois l'infraction consommée. Par contre, les mesures préventives se justifient lorsque la vie et l'intégrité de certaines personnes ou de toute la population sont menacées par exemple par des actions terroristes, des incendies criminels ou des attentats à l'explosif dus à des extrémistes. Face à ce genre de menaces, il ne faut pas attendre le fait accompli, mais surveiller par des moyens policiers adéquats les organisations et les groupements qui fomentent des actes punissables graves. Dans ce domaine également, la limite est difficile à marquer: si une personne suspecte ou arrêtée appartient à une organisation précise, on ne peut en déduire que l'organisation et ses membres sont impliqués dans le comportement punissable. On ne la surveillera à titre préventif (art. 3) ou la mettra sur la liste des organisations et groupements à observer (art. 10, 3^e al., let. b) que si des indices clairs montrent que l'organisation sert de couverture.

Pour cerner la notion de mesures préventives prévues par la présente loi, il convient également de se pencher sur la pratique relative aux infractions contre la protection de l'Etat. En 1950, la révision du code pénal a notamment intégré au droit ordinaire les infractions contre la protection de l'Etat relevant du droit édicté en vertu des pleins pouvoirs. Expression de la lutte menée au niveau

mondial contre l'emprise communiste, cette règle a été appliquée telle quelle les premières années. La thèse selon laquelle le Conseil fédéral poussait la Suisse dans le camp des impérialistes américains et de l'OTAN, développée par le journaliste Pierre Nicole dans la Voix ouvrière, fut considérée comme haute trahison au sens de l'article 266, CP et P. Nicole fut puni de quinze mois d'emprisonnement (jugement reproduit par Werner Lüthi, in «Zur neueren Rechtsprechung über Delikte gegen den Staat», RPS 1954 301). Le conseiller national Emil Arnold avait déclaré que la liberté de la presse en Suisse n'était que formelle et le pays un centre de propagande américaine belliciste: le Tribunal fédéral sanctionna cette déclaration par huit mois de prison (ATF 79 IV 24) arguant qu'il s'agissait d'une entreprise de l'étranger menée contre la sécurité de la Suisse (art. 266^{bis}, CP). Dans le paysage politique actuel, ce genre de déclarations peuvent être appréciées de diverses manières, mais elles sont juridiquement tolérées. On peut en conclure que la limite de la punissabilité comme la nécessité des mesures préventives dépendent avant tout de l'appréciation faite de l'intensité et de l'imminence de la menace.

L'objectif principal de la loi, à savoir détecter les dangers menaçant la sûreté intérieure, requiert l'exploitation d'informations dans l'optique de divers risques, dont certains touchent aussi la sûreté extérieure et le maintien de l'indépendance. Exemples: toutes les formes de service de renseignements prohibé peuvent poursuivre des buts susceptibles de déboucher sur une menace militaire pour la Suisse; ou encore le terrorisme soutenu par un Etat étranger peut être le premier degré d'une intervention militaire.

L'exploitation d'informations peut mener à un résultat permettant non pas à l'autorité qui procède à cette exploitation, mais à une autre autorité d'accomplir sa tâche. La loi régleme donc les objectifs licites du traitement des informations. Outre la communication d'informations à d'autres autorités chargées de tâches visant le maintien de la sûreté intérieure, les informations qu'il est prévu de communiquer sont essentiellement destinées au DMF pour que les organes de sécurité militaires puissent accomplir leur mission, ainsi qu'aux autorités de poursuite pénale lorsque la poursuite pénale d'un délit reconnu ne relève pas de la Confédération. La lutte contre le crime organisé est à cet égard particulièrement importante (cf. art. 15, 1^{er} al.). L'exploitation des informations disponibles à propos des dangers menaçant la sûreté extérieure répond ainsi également à la requête de la CEP-DMF qui demandait que le Ministère public de la Confédération soit le seul service de renseignements relatif aux affaires intérieures du pays, mais qu'il fournisse cependant une entraide administrative aux services compétents du DMF dans l'accomplissement de leurs tâches (Rapport de la CEP-DMF, FF 1990 III 1229 ss, p. 92 s.; p. 281 s., postulats 4 à 6).

Conclusion: le Conseil fédéral entend maintenir la sûreté intérieure en s'appuyant sur l'ensemble des mesures et dispositions répressives actuelles et en n'utilisant les mesures préventives que dans les domaines où de sérieux dangers menacent les biens juridiques essentiels. Ce faisant, le Conseil fédéral est conscient qu'on ne peut remédier à certaines atteintes à la sûreté intérieure qu'après coup. Ces dernières années, le maintien de la sûreté intérieure a pris une dimension internationale accrue dont il convient aussi de tenir compte dans les mesures de prévention.

Le maintien de la sûreté intérieure est une «tâche publique primaire indispensable» (Kurt Eichenberger, dans le Commentaire de la cst., art. 102, ch. 10, N° 149). Il incombe donc à la fois à la Confédération et à chaque canton. Au XIX^e siècle, au tout début de notre Etat fédéral, on ne pouvait entièrement exclure que des désordres dirigés contre un canton émanent d'un autre canton (avec l'appui de ses autorités). Bien que l'article 16, 1^{er} alinéa, cst. s'applique encore à ce genre de situation, nous pouvons néanmoins aujourd'hui l'exclure et qualifier le maintien de la sûreté intérieure de tâche commune de la Confédération et des cantons.

La répartition des tâches prescrites par la Constitution fédérale assigne aux cantons le maintien de la sûreté intérieure sur leur propre territoire (cf. également art. 19, 4^e al., cst.), situation directement issue du droit fédéral pour qui les cantons sont des Etats. La Confédération est chargée des tâches concernant plusieurs cantons ou revêtant une dimension internationale.

Il n'est pas aisé au quotidien de procéder à cette répartition des tâches imposée par la Constitution: la dimension supracantonale de certains troubles ou l'importance d'une information ne transparaît la plupart du temps que lorsque les informations provenant des différents cantons sont rassemblées et exploitées. Si l'on détecte à temps une perturbation imminente, l'appréciation de l'ampleur que pourrait atteindre le danger est un pronostic et non un fait. La Confédération doit donc aussi s'informer des troubles qui touchent la sûreté intérieure d'un canton et ses analyses doivent lui permettre de parer en temps voulu et efficacement à l'extension de ces troubles.

Chaque fois que les tâches de la Confédération et des cantons se recourent, le législateur fédéral est appelé à procéder à une répartition précise. La présente loi aborde à cet effet divers aspects qui relèvent des cantons en vertu de la Constitution fédérale. Nous proposons que la loi répartisse les tâches de la façon suivante: la Confédération traite toutes les informations relatives aux troubles effectifs de la sûreté intérieure et aux dangers prévisibles imminents. Le traitement est donc centralisé pour toute la Suisse dans un système d'information. La recherche active d'informations sur le territoire de chaque canton demeure en général sous la responsabilité des autorités cantonales compétentes. La Confédération fournit aux cantons les informations et analyses pertinentes afin qu'ils puissent prendre à temps et avec l'efficacité voulue les mesures relevant de leur compétence, par exemple l'ouverture d'une procédure pénale, des mesures contre les désordres violents, la protection policière des personnes menacées, etc. Inversement, les informations émanant des cantons permettent aux autorités fédérales d'assumer les tâches de la Confédération, par exemple le renvoi d'étrangers en vertu de l'article 70, cst., les décisions concernant l'«indignité» au sens de l'article 8 de la loi sur l'asile, ou encore la déclaration de *persona non grata* prononcée à l'encontre d'un membre du personnel diplomatique.

Les tâches fédérales et celles des cantons sont aussi étroitement liées dans le domaine de la protection des personnes et des bâtiments: dans la loi sur les garanties politiques, la Confédération a donné aux cantons la responsabilité des possessions fédérales sur leur territoire (art. 11, LGar, RS 170.21); la Confédération exerce elle-même le droit de police, c'est-à-dire qu'elle assure la sécurité à

l'intérieur de ses bâtiments. Lorsqu'une intervention policière est nécessaire, il est également plus judicieux de déléguer aux cantons l'exécution des obligations de protection découlant du droit international public (cf. à ce propos le commentaire de l'art. 22) afin que la souveraineté cantonale en matière de police ne soit pas sapée par l'intervention des forces de police de la Confédération.

Dans le cadre de la procédure de consultation, diverses prises de position ont requis que la Confédération assume seule la responsabilité de la protection de l'Etat et qu'il n'y ait pas de protection de l'Etat cantonale. Nous estimons, au vu de ce qui précède, que cela n'est guère possible sans atteinte massive à la répartition actuelle des tâches au sein de l'Etat fédéral.

Conclusion: le maintien de la sûreté intérieure est une tâche commune de la Confédération et des cantons. Les cantons doivent conserver la responsabilité primaire de leur territoire et la Confédération ne doit assumer elle-même des tâches de police que dans la mesure où cela est absolument nécessaire et où elle n'empiète pas sur la souveraineté des cantons en matière de police.

123 Mesures préventives

123.1 Recherche préventive d'informations

La xénophobie et le racisme latents, déjà perceptibles depuis un certain temps, ont culminé en 1990 et 1991 en un grand nombre d'attentats contre les requérants d'asile et les centres d'accueil. L'opinion publique et les autorités connaissaient certes l'existence de groupuscules d'extrême droite, par exemple de bandes de skinheads prêts à user de la violence. Mais dans la plupart des cas, on ne put ni établir d'indices clairs sur la participation de ces groupes aux actes punissables ni rattacher leurs auteurs à un groupe précis. On manquait non seulement de données policières, mais aussi de données sociologiques. Les autorités de poursuite pénale ont été un certain temps incapables de contrôler les assertions des coupables selon lesquelles ils avaient commis le délit spontanément, n'avaient pas de motif politique ou encore étaient sous l'influence de l'alcool. Bien que les données dont on dispose actuellement ne permettent pas de conclure à une série de violences politiques bien organisées, le manque d'informations de la police sur un éventuel extrémisme de droite organisé a été très critiqué (cf. le rapport de la CEP-DFJP, FF 1990 I 774). Dans d'autres cas, on suppose qu'il existe une direction politique organisée des incidents, par exemple lors des attentats contre des établissements turcs ou des événements survenus devant l'ambassade de Turquie à Berne; pourtant, là aussi, les soupçons n'ont pu être consolidés que parce qu'ils ont été confrontés à des constatations préventives.

Cependant, les critiques de la CEP-DFJP concernaient moins les lacunes du fichier du Ministère public que le fait que l'on ait continué à rechercher des informations sur les partis, les organisations et les particuliers parce qu'ils avaient été un jour soupçonnés de ne pas exclure l'utilisation de voies illégales pour atteindre leurs objectifs politiques, sans que ce soupçon se soit transformé en délit au cours des décennies. Le maintien d'une appréciation des dangers en grande partie dépassée, la recherche d'informations sur l'exercice légal des droits politiques d'organisations et de particuliers pour la plupart de gauche et faisant

montre d'esprit critique ont été qualifiés de carences qu'il conviendrait d'éliminer de la future protection de l'Etat.

Dès le 19 janvier 1990, le chef du DFJP a pris une mesure d'urgence en édictant les Directives pour les annonces des cantons et les traitements de données du Ministère public de la Confédération dans le domaine de la protection de l'Etat, également appelées «liste provisoire négative». En voici les termes:

Jusqu'à la nouvelle appréciation de la situation par le Conseil fédéral et jusqu'à la parution des instructions générales qui en résulteront, il faut limiter les annonces des autorités cantonales et communales à la Police fédérale.

1. Les informations suivantes relatives à des faits, des personnes et des organisations ne doivent plus être annoncées, pour autant qu'il n'existe pas à leur égard de présomption d'acte criminel:
 - a. l'exercice des droits politiques et du droit de pétition;
 - b. la participation à des manifestations et à des rassemblements se déroulant dans la légalité;
 - c. les voyages à l'étranger de personnes domiciliées en Suisse, à moins que la Confédération n'ait donné un mandat explicite à ce sujet;
 - d. les activités politiques de partis, de parlementaires et de membres de gouvernement, à moins qu'il n'existe un mandat explicite de la Confédération;
 - e. les activités politiques des étrangers résidant en Suisse, pour autant qu'elles ne portent vraisemblablement pas atteinte de façon grave à la formation de la volonté politique, aux instruments de la démocratie, à la défense nationale ou aux relations de la Suisse avec l'étranger.
2. Les mesures urgentes suivantes seront prises au Ministère public de la Confédération:
 - a. l'opportunité de chaque rapport provenant d'un canton sera examinée par le Ministère public de la Confédération selon les critères formulés ci-dessus; le cas échéant, les rapports seront retournés aux cantons;
 - b. les demandeurs d'asile ne seront encore enregistrés que s'il existe à leur égard des doutes du point de vue de la sécurité.
3. Ces directives entrent en vigueur le 22 janvier 1990.

Ces directives sont restées en vigueur jusqu'au 1^{er} octobre 1992, date à laquelle elles ont été remplacées par les Directives du DFJP du 9 septembre 1992 sur la mise en application de la protection de l'Etat. La liste négative s'est traduite par une diminution de plus de 90 pour cent du flux des informations transmises par les services cantonaux à la Police fédérale; certains cantons ont en outre déclaré qu'ils ne collaboreraient désormais avec la Police fédérale que dans le cadre des enquêtes de police judiciaire.

La réduction sensible des informations, résultat de la liste négative, était une bonne chose à l'époque, même s'il est apparu assez rapidement qu'elle risquait à terme de provoquer une pénurie critique d'informations. Les menaces de troubles violents qui pesaient sur les manifestations du 700^e anniversaire de la Confédération n'ont pu faire l'objet d'une appréciation fiable. De même, la police tâonnait lorsque, entre l'invasion irakienne du Koweït et le début de la guerre du Golfe, il fallut évaluer les risques que se produisent en Suisse des attentats ou des affrontements violents entre ressortissants étrangers ennemis. Certains cantons furent incapables de répondre aux demandes d'information formulées par la Confédération.

Le législateur a aujourd'hui pour tâche d'arrêter les objets sur lesquels la police s'informerait dorénavant avant que des menaces verbales ne dégénèrent en violences contre des personnes ou des installations publiques. Doit-elle se limiter aux informations accessibles à tous ou doit-elle les rechercher activement? Dans bon nombre de cas, il est trop tôt pour introduire une procédure pénale – comme le propose l'initiative «S. o. S. – pour une Suisse sans police fouineuse». Il est néanmoins juste et indiqué de réunir les informations nécessaires à une analyse de la situation dans ce genre de circonstances et d'atténuer le risque en prenant les mesures de protection qui s'imposent.

Cependant, dans un système libéral et démocratique, les mesures que prendra dorénavant la Confédération en vue de maintenir la sûreté intérieure ne peuvent et n'entendent pas englober tout risque possible. De part leur genre et leur portée, elles traduiront la confiance en la population et, dans un maximum de domaines, la volonté de ne pas agir préventivement face à des risques abstraits. L'Etat et ses autorités acceptent donc un risque de troubles et ne veulent pas se couper de la population. Néanmoins, l'acquisition d'informations à titre préventif se justifie lorsque, par exemple, des actes terroristes, des vols à main armée ou des attentats à l'explosif menacent la vie de certaines personnes ou de groupes entiers de la population. On ne saurait attendre que pareilles infractions soient consommées.

La Confédération doit néanmoins posséder des informations sûres et suffisantes pour pouvoir peser les risques considérables menaçant la sûreté et prendre à temps les mesures nécessaires. Il faut exploiter et utiliser les informations de telle manière que les autorités chargées de ces mesures disposent sans perte de temps des bases de décision. Cette tâche est attribuée à l'Office fédéral de la sûreté intérieure, jusqu'ici Ministère public de la Confédération.

La nécessité de juger le risque de troubles considérables et de préparatifs d'actes de violence exige aujourd'hui une attribution des mandats plus différenciée que celle prévue par la liste négative provisoire. La loi maintient le principe selon lequel les données personnelles concernant l'exercice des droits politiques ne doivent pas être traitées par la police. Les faits constatés spontanément par la police à l'occasion de manifestations d'organisations à l'idéologie révolutionnaire et réactionnaire ne seront communiqués que «lorsqu'un indice fondé permet de soupçonner une organisation ou des personnes qui en font partie de se servir de l'exercice des droits politiques ou des droits fondamentaux pour dissimuler la préparation ou l'exécution d'actes relevant du terrorisme, du service de renseignements prohibé ou de l'extrémisme violent» (art. 3, 1^{er} al.). Pour que ce principe soit applicable, les cantons doivent disposer de mandats concrets de la Confédération: ces mandats sont en général donnés par la liste des organisations et groupements à observer et la liste des communications régulières (art. 10, 3^e al.) ou, dans des cas concrets, par la Police fédérale. Les informations peuvent néanmoins provenir aussi de mandats émis par les polices cantonales à leurs membres. Il est important que de telles observations concernant des dangers considérables puissent être exploitées au niveau national.

En renonçant fondamentalement à soumettre à une surveillance policière l'activité publique et légale d'une organisation politique militante, on admet que les enquêtes puissent être entravées et allongées, lorsque, à la suite d'attentats ou d'autres débordements, naît la suspicion que leurs auteurs sont des membres de

cette organisation ou que d'autres délits politiques se préparent au sein de cette dernière. La loi interdit par ailleurs formellement le traitement préventif des informations sur les activités politiques des citoyens, au risque de devoir combler le manque d'informations après un événement et prendre des mesures coercitives à l'encontre d'un grand nombre de personnes en raison du danger de collusion.

L'Etat, ses représentants et installations ne sont pas lésés ou menacés uniquement pas des voies de fait ou autres actions; il peut aussi s'agir de menaces purement verbales, de chantage ou de présomptions qui ont pour but de dénoncer l'incapacité des autorités à enrayer la violence et la terreur. Leur but est de donner l'impression que l'Etat ne peut plus protéger la population. Il est rare qu'une seule personne puisse créer et maintenir un certain temps une mise en danger d'une telle intensité. C'est donc presque toujours par l'association de personnes qui ont les mêmes idées (appelées dans la loi groupements) ainsi que par la formation d'une nouvelle organisation ou par l'infiltration d'une organisation existante que se produit véritablement la déstabilisation d'un Etat. Le traitement préventif nécessaire des informations porte donc essentiellement sur ce genre d'organisations et de groupements ainsi que sur les personnes susceptibles d'y appartenir. Les données concernant d'autres particuliers seront éventuellement traitées si l'on constate en arrière-plan la présence d'une organisation jusque-là inconnue.

Outre le mode d'organisation de la menace, son objectif et ses moyens sont déterminants. Nous considérons actuellement que la menace par le terrorisme, l'extrémisme violent, le service de renseignements prohibé et certaines manifestations du crime organisé sont les domaines qui nécessitent des mesures préventives parce que les dispositions prises ultérieurement ne suffisent pas. L'observation des actes préparatoires du commerce prohibé d'armes et de substances radioactives ainsi que du transfert prohibé de technologies s'oriente aussi généralement vers ces domaines.

Les actes terroristes (pour la notion de terrorisme, se reporter au commentaire relatif à l'art. 2) se caractérisent la plupart du temps par le fait qu'ils sont préparés de longue date. L'organisation en amont se compose pour une part de personnes directement impliquées dans la commission des infractions. S'y ajoute un nombre plus ou moins grand d'autres personnes qui ne remplissent que des tâches pour ainsi dire d'infrastructure, par exemple fournir le matériel, louer des locaux, cacher quelqu'un dans son appartement ou rechercher des informations. Signalons également les personnes que l'organisation terroriste peut utiliser à des fins diverses sans qu'elles soient au fait de l'activité criminelle de l'organisation. Elles sont particulièrement utiles aux terroristes qui doivent à un moment donné disparaître et veulent se fondre dans un environnement non suspect.

Presque toutes les organisations et les groupements soupçonnés de terrorisme ont déjà des infractions à leur actif et leurs membres sont poursuivis pour ces motifs. Néanmoins, une lutte efficace contre le terrorisme ne peut se limiter à une procédure pénale. Lorsqu'on détecte en arrière-plan la présence d'une organisation, il ne suffit pas de poursuivre les personnes qui ont participé concrètement à l'infraction. Les autres membres de l'organisation auraient alors la possibilité de préparer d'autres attentats en toute quiétude. Connaître les personnes servant d'aide ou de contact, bien que non susceptibles d'infraction, permet de retrouver la trace des individus activement recherchés. Toutes les organisations terroristes

ayant actuellement des ramifications à l'étranger, il arrive souvent que l'infraction ne puisse même pas être poursuivie devant un tribunal suisse.

La situation est similaire pour ce qui est de l'extrémisme violent. On ne détecte la plupart du temps les coupables que lorsque leur comportement a dépassé les limites de la punissabilité. Il convient toutefois de recenser les organisations dont les membres pourraient, avec une certaine vraisemblance, commettre des actes punissables si l'occasion se présente. Mais à la différence du terrorisme, ces organisations et groupements n'ont pas tous déjà commis des infractions graves. Il ne s'agit parfois que de menaces proférées à l'encontre des cibles possibles, d'excès pouvant dégénérer à la prochaine occasion, ou encore d'incitation au délit. La plupart des actes extrémistes de ces dernières années ont été commis dans un contexte raciste ou xénophobe, quand il ne s'agissait pas d'affrontements entre groupes d'étrangers rivaux (cf. à ce propos le rapport du Conseil fédéral, extrémisme en Suisse, du 16 mars 1992, FF 1992 III 202).

La plupart du temps, une organisation se cache aussi derrière le service de renseignements prohibé (Etats ou leurs services secrets, entreprises économiques, organisations criminelles cherchant à exercer une influence politique). Ces infractions étant punissables au stade préparatoire déjà, notamment dès la mise en place d'un réseau d'informateurs, les moyens de la police judiciaire pourraient éventuellement suffire et la recherche d'informations avant l'ouverture d'une procédure deviendrait inutile. Nous estimons toutefois qu'une telle solution est inadéquate car elle oblige de mener de nombreuses enquêtes de police judiciaire ne débouchant pas sur une procédure pénale. Lorsqu'un diplomate étranger est accrédité et que les organes de sûreté savent qu'il appartient à un service secret, il faut établir un certain nombre de faits pour mesurer le risque d'une activité illégale. Il convient, par exemple, de s'adresser aux services d'un Etat où le diplomate a résidé auparavant. Un second argument plaide en faveur du traitement en dehors d'une procédure pénale: les éléments de suspicion relatifs au service de renseignements doivent être traités même si l'on ne sait pas encore s'ils pourront être intégrés dans une procédure d'enquête en cours. Un agent contre lequel une enquête est ouverte n'est jamais vraiment seul. Il faut donc pouvoir traiter certains contacts suspects entre personnes, même si on ne peut tout de suite qualifier celles-ci de coupables. Traiter ces données est admissible du fait que des éléments de suspicion non confirmés ne peuvent être saisis à l'aide de moyens informatiques que durant la période prévue à cet effet.

Il va de soi que le crime organisé ne pourra être maîtrisé que si le traitement d'informations à titre préventif est autorisé. En Suisse, les principales manifestations du crime organisé concernent des personnes et des affaires qui ne sont pas punissables en tant que telles. Elles ne sont observées et poursuivies que parce que les contacts et les transactions financières qui ont été repérés en Suisse sont en relation avec des infractions commises à l'étranger. La poursuite du crime organisé est en premier lieu du ressort des cantons; au sein de l'administration fédérale, c'est le futur office central de lutte contre le crime organisé qui sera avant tout chargé de cette tâche, mais il ne faut pas négliger les menaces contre la sûreté intérieure qui émanent du crime organisé.

Conclusion du Conseil fédéral: dans notre société démocratique et pluraliste, la Confédération ne doit prévoir qu'en cas d'absolue nécessité le traitement préven-

tif des informations contre les mises en danger de la sûreté intérieure. La Confédération accepte de ce fait un certain risque, qui doit cependant être réduit au minimum par l'observation attentive des développements et le réexamen périodique de la situation.

123.2 Contrôles de sécurité relatifs à des personnes

L'une des menaces les plus grandes et les plus vives pour la sûreté intérieure vient des personnes occupant des postes clés qui commettent une trahison, travaillent contre l'Etat lui-même ou veulent changer ses institutions de manière illicite. Les personnes nouvellement engagées ne devront pas être susceptibles de céder au chantage et devront offrir la garantie qu'elles n'abuseront pas de la confiance placée en elles.

Juger si une personne est digne de confiance continuera à se faire tout d'abord à travers l'entretien direct entre la candidate ou le candidat et les personnes chargées de l'engagement, en plus de certaines pièces à joindre au dossier de candidature. Pour la plupart des postes, transferts de fonctions ou activités relatives à des mandats militaires, les données rassemblées en procédure directe de sélection sont suffisantes; en outre, un abus de confiance n'implique généralement pas de dommage considérable et irréparable. Si l'on escompte néanmoins un tel dommage, un contrôle de sécurité peut indiquer les risques induits par les antécédents ou l'entourage de la personne en question.

Des contrôles de sécurité ont été effectués durant des décennies au sein de l'administration fédérale, de l'armée et lors de l'adjudication de contrats d'armement. Cela sans base légale spéciale, considérée comme inutile. Le droit de procéder aux contrôles était déduit pour les fonctionnaires du devoir de loyauté et dans l'armée du devoir militaire de discrétion: l'Etat pouvait non seulement établir ce devoir, mais aussi contrôler si son respect allait être garanti. Cette opinion prévalait encore en 1977 lorsque le groupe de travail Jeanmaire requit des commissions de gestion une amélioration des contrôles de sécurité (FF 1977 III 776 ss 769 777, ch. 8.11). C'est seulement avec l'élaboration d'une ordonnance qu'il apparut que l'ingérence dans les droits fondamentaux résultant du contrôle de sécurité était considérable et concernait surtout les tierces personnes qui n'étaient soumises ni au droit des fonctionnaires ni au droit militaire.

En 1986, le Conseil fédéral demanda donc aux Chambres de prévoir dans le Statut des fonctionnaires un contrôle de sécurité pour les candidats externes ou internes à des postes particulièrement sensibles (message du 10 mars 1986, FF 1986 II 317). Le Conseil national s'opposa pour diverses raisons à cette disposition qui finit par être supprimée (BO N 1986 1075 ss).

Le Conseil fédéral proposa dans son message du 28 juin 1989 un article analogue, mais plus détaillé, sur les contrôles de sécurité dans le domaine militaire (FF 1989 II 1078). L'adoption de l'article fut ajournée eu égard aux travaux en cours de la CEP-DFJP. La CEP, pour sa part, conclut que le contrôle de sécurité nécessitait une base légale claire (FF 1990 I 793 ss). Les domaines civil et militaire étant réglementés pratiquement de manière identique, notamment quant à la procédure et aux droits des personnes concernées, nous suggérons de réglementer les

contrôles de sécurité dans la présente loi, et non de les intégrer dans la loi sur le statut des fonctionnaires et dans la loi sur l'organisation militaire.

Pour les contrats d'armement internationaux – achats de la Suisse à l'étranger ou exportations d'armes fabriquées en Suisse –, un contrôle de sécurité est en général requis à l'égard de toutes les personnes à qui sont confiés des secrets militaires dans l'autre Etat. Cette déclaration de sécurité remplace les déclarations des autorités de l'Etat destinataire. Il y a quelques années encore, les administrations nationales chargées du contrôle de sécurité procédaient à ce qu'on appelait alors les accords de protection du secret. Aujourd'hui, ils sont tous soumis à l'approbation du Conseil fédéral.

La réglementation des contrôles de sécurité est plus détaillée que celle des projets de 1986 et de 1989. Elle résulte des nécessités imposées par la loi sur la protection des données entre-temps entrée en vigueur, loi qui requiert clairement que le traitement de données sensibles soit réglementé par une loi. Jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi sur des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure, la transition est assurée par voie d'ordonnances: le 9 mai 1990, le Conseil fédéral a édicté l'ordonnance concernant les contrôles de sécurité relatifs aux personnes dans le domaine militaire (RS 510.418) et, le 15 avril 1992, l'ordonnance relative aux contrôles de sécurité dans l'administration fédérale (RS 172.013).

Conclusion du Conseil fédéral: la Confédération doit limiter les contrôles de sécurité au plus petit nombre possible de personnes occupant des postes clés particulièrement importants.

123.3 Mesures visant la protection des personnes et des bâtiments

Jusque dans les années cinquante, les mesures visant la protection de l'administration fédérale étaient considérées comme inutiles. En 1959, le Conseil fédéral mandata la Chancellerie fédérale d'examiner «la manière d'améliorer le contrôle des visiteurs du Palais fédéral et de renforcer les mesures générales de sécurité» (ACF du 18 sept. 1959) et en 1961 une délégation de sécurité de l'administration fédérale fut constituée sous la présidence du Procureur général (ACF du 30 mai 1961). Il en résulta la constitution du Service de loges et de surveillance, du Service de veilleurs de nuit et d'une centrale d'alarme dans le bâtiment du Parlement. En 1979, le Service de sécurité de l'administration fédérale fut créé auprès du Ministère public de la Confédération (ACF du 24 janv. 1979), service auquel fut aussi attribué en 1989 le personnel des loges ainsi que les veilleurs de nuit, auparavant rattachés à l'Office des constructions fédérales (ACF du 19 avril 1989).

La question de la sécurité des personnes et des bâtiments revenait dans la discussion chaque fois que des risques particuliers survenaient: une attaque à main armée à Genève en 1959, les attentats terroristes arabes des années septante, les dommages causés lors de manifestations violentes des années quatre-vingt sont à l'origine des mesures actuelles de protection des personnes et des bâtiments. Il n'existait jusqu'ici pas de base légale. Elle s'impose néanmoins, notamment pour marquer la différence par rapport aux obligations des cantons en vertu de la loi sur les garanties politiques (RS 170.21).

Outre les deux arrêts du Conseil fédéral datant de 1979 et de 1989, les bases légales visant la protection de la Confédération étaient disséminées dans diverses ordonnances: dans l'ordonnance réglementant les tâches des départements, des groupements et des offices (RS 172.010.15, art. 7, ch. 5, let. I), dans l'ordonnance concernant la protection des applications et des systèmes informatiques dans l'administration fédérale (RS 172.010.59, art. 5) et dans l'ordonnance sur la classification et le traitement d'informations de l'administration civile (RS 172.015, art. 13 et 16). Etant donné que le droit d'organisation doit être fondamentalement édicté par voie d'ordonnance législative (art. 61 s., LOAF), les arrêtés du Conseil fédéral ne répondent plus aux nécessités actuelles et même l'ordonnance réglementant les tâches des départements ne devrait servir qu'à l'attribution des tâches et non à la justification de ces dernières. Il est urgent de réformer cette situation juridique. Nous proposons de donner dans la présente loi les bases légales nécessaires à la protection des personnes et des bâtiments. Nous préférons cette possibilité à celle consistant à compléter la loi sur les garanties politiques, car celle-ci s'adresse en premier lieu aux cantons. Les tâches de protection que nous désirons ancrer aujourd'hui dans la présente loi demeurent des tâches fédérales à l'exécution desquelles chaque canton participe sur son propre territoire.

Outre les mesures visant la protection de ses autorités et installations, la Confédération a des devoirs de protection découlant de traités internationaux. En vertu des Conventions de Vienne sur les relations diplomatiques (RS 0.191.01, art. 22) et sur les relations consulaires (RS 0.191.02, art. 31), les Etats accréditaires s'engagent à assurer la sécurité du personnel diplomatique et consulaire ainsi que de leur propriété. L'attribution fédérale des tâches de police impose que l'exécution de ces devoirs de protection de droit international revienne en premier lieu aux cantons. La Confédération interviendra éventuellement au niveau de la coordination et participera à l'appréciation des risques grâce aux informations fouillées dont elle dispose.

L'appréciation des mesures visant la protection des personnes et des bâtiments reposait jusqu'ici sur la volonté des autorités et de l'administration de ne pas s'éloigner des citoyens. Une démocratie ne doit pas donner l'impression qu'il faut protéger l'Etat et le couper de la population. Cela dit, même un concept suisse de la sûreté ne peut se fonder sur le principe des «portes ouvertes»; la proportionnalité requiert au contraire que l'Etat se protège lui-même et ses institutions de la violation des dispositions légales autant que possible sur la base de normes juridiques et non de mesures préventives de protection. C'est seulement lorsqu'on pense que la loi ne sera pas respectée qu'il faut opter pour les mesures préventives. Ces dernières sont donc indiquées si, pour des raisons suffisantes, la confiance dans le respect des règles disparaît et qu'il faut parer à des atteintes graves.

La réglementation légale des mesures préventives de protection permettra aussi de donner une base juridique claire à leur financement.

Conclusion du Conseil fédéral: les mesures visant la protection de personnes et de bâtiments requièrent une base légale expresse, notamment quant à la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, à leur portée fondamentale et à la prise en charge de leur coût.

Dans la doctrine et dans la pratique, les droits fondamentaux ont longtemps été uniquement considérés comme des droits de se défendre contre les interventions de l'Etat. Bien que la Constitution de 1848 déclarât déjà comme objectif de la Confédération la «protection de la liberté et des droits des Confédérés», la doctrine de droit public ne déduit que depuis peu des droits fondamentaux des mandats législatifs et des devoirs de protection vis-à-vis de la population (cf. p. ex. Jörg Paul Müller, *Elemente einer schweizerischen Grundrechtstheorie*, Berne 1982, 52 ss). La protection active des droits fondamentaux par l'Etat suscite néanmoins des conflits d'intérêts qu'il convient de peser très soigneusement dans l'élaboration comme dans l'application du droit. Protéger un groupe de personnes particulier et leur ménager des possibilités d'épanouissement peut se traduire par une limitation des droits fondamentaux d'autres personnes. Ce conflit d'intérêts s'est intensifié depuis que le traitement de données personnelles est considéré comme intervention dans un domaine protégé de la liberté personnelle, à savoir la «informationelle Selbstbestimmung» – libre disposition de ses propres données personnelles – (notion consacrée par le Tribunal constitutionnel fédéral allemand dans son jugement sur le recensement, publié dans *EuGRZ 1983 577 ss*).

La loi sur la protection des données du 19 juin 1992 repose aussi sur cette conception juridique. La liberté de disposer de ses propres données personnelles n'empêche pas l'Etat de procéder au traitement de données qui est nécessaire. Elle exige toutefois une base légale suffisante et, dans le cas d'espèce, la pesée des intérêts en jeu avant de porter atteinte à ce droit fondamental. Alors que le législateur en 1935 (AF tendant à garantir la sûreté de la Confédération) et en 1943 (révision de la PPF) estimait qu'un mandat d'organisation sur la gestion d'un «Service d'enquête et d'information» était une base juridique suffisante, la nouvelle conception des droits fondamentaux, concrétisée par la loi sur la protection des données, requiert une réglementation détaillée telle que nous la proposons à la section 3 de la présente loi.

La pesée concrète des intérêts entre diverses atteintes aux droits fondamentaux et les biens juridiques à protéger peut s'illustrer par l'exemple suivant: lorsque Monsieur X. est dénoncé à la police comme étant un espion à la solde d'un Etat étranger, l'établissement des faits quant à cette accusation nécessite le traitement de données sur des personnes non inculpées, à propos desquelles il s'avérera plus tard qu'elles ne sont en rien mêlées à un comportement éventuellement délictueux. Cette atteinte aux droits fondamentaux se produit généralement sans que la personne concernée s'en aperçoive et concerne souvent la sphère intime, c'est-à-dire des données sensibles au sens de l'article 3, lettre c, de la loi sur la protection des données. La pesée des intérêts en jeu est particulièrement difficile en phase finale de la procédure: que la procédure soit close par un jugement ou soit suspendue, trois situations peuvent se présenter pour l'inculpé. Son comportement punissable peut a) être prouvé, b) ne pas être prouvé ou c) être réfuté. Le législateur doit décider pour lesquelles de ces données le traitement peut être poursuivi et à quelles conditions. Quant aux personnes non inculpées, il convient de souligner que même après l'entrée en vigueur de la révision de la procédure pénale fédérale (révision du 19 juin 1992), la suspension de la procédure ne sera

communiquée qu'aux personnes inculpées (art. 106, 1^{er} al., PPF). Les tierces personnes concernées possèdent un intérêt digne de protection à l'élimination de ces données. Il faut en tenir compte lorsque des intérêts publics nettement prépondérants ne requièrent pas la poursuite du traitement.

L'affaire des fiches a montré que cette évolution de la notion de droits fondamentaux n'a pas reçu l'attention méritée: certes, le Ministère public de la Confédération a pris au sérieux les nécessités de la protection des données en instituant son propre préposé à la protection des données et en projetant de mettre à jour les fichiers lors de leur informatisation. Il n'a néanmoins pas tenu compte du fait que le fichier mixte, qui constituait à la fois un contrôle de gestion et un moyen d'information sur les organisations criminelles, serait ressenti par les personnes concernées comme une violation de leurs droits personnels, ainsi que l'examen des fiches sur la base de l'ordonnance du 5 mars 1990 relative au traitement des documents de la Confédération établis pour assurer la protection de l'Etat (RS 172.014) l'a depuis montré et que la discussion de l'arrêté fédéral sur la consultation des documents du Ministère public de la Confédération (RS 172.213.54) l'a confirmé.

La situation juridique de la protection des données est identique, bien que moins marquée, à propos du contrôle de sécurité relatif à des personnes. Lorsqu'une personne a approuvé un contrôle de sécurité en connaissance des prescriptions y relatives, la protection des données lui est garantie. Toutefois, le risque que cette personne peut éventuellement représenter pour la sécurité transparaît dans bien des cas seulement lorsque les données sur d'autres personnes de son entourage sont traitées et exploitées. Le traitement des données personnelles n'est pas couvert par l'assentiment de la personne contrôlée. Ces informations ne doivent être recueillies qu'au cours de l'interrogatoire personnel et leur traitement nécessite une base juridique claire, que les articles 17 à 19 sont censés fournir.

Les mesures visant la protection des personnes et des bâtiments elles aussi ne sont pas sans effet sur les droits fondamentaux: si ces mesures sont prises dans un espace publiquement accessible, elles peuvent par exemple entraver la liberté de mouvement des passants; en revanche, si elles portent sur une propriété de la Confédération ou sur des objets loués, ces mesures peuvent se fonder sur le droit de police, même en l'absence de base légale particulière. La ligne de démarcation étant vague, il convient aussi de fixer dans la loi les principes relatifs aux mesures de protection.

Conclusion du Conseil fédéral: la protection des droits fondamentaux et des données requiert une réglementation détaillée du traitement des informations, notamment parce que la majorité des données et profils de la personnalité à traiter sont particulièrement sensibles. Les données ne seront traitées que dans la mesure où l'exécution de la loi le requiert.

125 Conduite et contrôle politiques

Bon nombre d'activités administratives ne peuvent être fixées définitivement. Outre les activités policières, citons par exemple la recherche d'informations par l'Etat, la préparation des affaires du Conseil fédéral et du Parlement ou encore les

mesures préparatoires de la défense générale. La conduite et le contrôle émanant des organes politiques compétents ont une importance décisive quant à ces activités. Lorsque l'administration agit par voie d'ordonnance, c'est avant tout par la voie de recours que peut avoir lieu le contrôle de la légitimité et de la pertinence. Mais les mesures préventives visant le maintien de la sûreté intérieure sont peu nombreuses à être concrétisées par des procédures administratives. La loi introduit donc des procédures spéciales pour garantir la continuité de la conduite et du contrôle. Elle régleme à ce propos des questions qui, pour d'autres activités étatiques, sont directement régies par la loi sur l'organisation de l'administration fédérale. Par exemple le devoir d'apprécier constamment la situation est une obligation gouvernementale générale du Conseil fédéral (art. 3, 1^{er} al., let. a, LOAF) et d'une manière générale, les chefs de département doivent transmettre les mandats à l'administration dans le cadre des lois et des arrêtés du Conseil fédéral.

La CEP-DFJP a constaté «la faiblesse de la conduite et de la gestion au sein du Ministère public fédéral ainsi que les mauvaises orientations de l'exécution des tâches générales de police» (FF 1990 I 838). Ses critiques s'adressent donc indirectement au Conseil fédéral qui, en 1958, a chargé le chef de la Police fédérale de la direction autonome des tâches de «police politique» et a par ailleurs retiré au Procureur général l'entière surveillance hiérarchique de cette activité (art. 1^{er}, ch. 1 et 2, 2^e al., ACF concernant le service de police du Ministère public fédéral, RS 172.213.52). Le motif alors avancé, protéger le Ministère public et les autorités politiques supérieures du danger de compromission et d'implication qui aurait pu découler des activités de la Police fédérale dans le domaine des renseignements, doit aujourd'hui faire place à une conduite politique claire. L'opinion selon laquelle il pourrait y avoir une marge d'activités administratives libre non réglemée ne tient plus face aux principes actuels sur la légalité des tâches policières de l'administration.

Le Conseil fédéral assumera comme suit la direction en matière de sécurité intérieure:

Il évalue périodiquement la situation de la menace (art. 5, 1^{er} al., let. a); en période calme, il s'en acquitte dans le cadre du rapport annuel sur l'état de la sûreté intérieure (art. 25). Dans la même proposition, le DFJP soumet à son approbation les listes des faits que les organes cantonaux de sûreté sont tenus de communiquer spontanément à l'Office fédéral de la sûreté intérieure (office fédéral), ainsi que la liste des organisations qui menacent la sûreté intérieure (art. 10, 3^e et 4^e al.). Cette appréciation de la situation est également l'occasion de mettre à jour, si nécessaire, l'ordonnance sur l'obligation de renseigner incombant à d'autres offices (art. 11, 2^e al., let. a) et les autres dispositions sur le traitement des informations. Le schéma des mesures qui visent à protéger les personnes et les bâtiments (art. 5, 1^{er} al., let. b) prévoit une évaluation à long terme des risques: c'est d'elle que découlent les mesures à prendre en matière de personnel et de constructions qui doivent être intégrées dans la planification des finances et des constructions.

Outre ces décisions périodiques relatives à la conduite de la sûreté intérieure, qui seront rassemblées en un arrêté, en cas d'atteintes graves à la sûreté intérieure, le

Conseil fédéral adoptera un arrêté sur proposition du DFJP comme il l'a fait jusqu'à présent.

Le contrôle administratif relève également des tâches légales de direction du Conseil fédéral. Ce sont les départements qui l'assument dans la mesure du possible. Les mandats concernant les tâches supradépartementales sont confiés au contrôle administratif du Conseil fédéral. Dans les directives du 25 août 1992 sur le contrôle de la protection de l'Etat par le DFJP, le chef du DFJP a défini la manière dont il entend assumer cette tâche. Des contrôles réguliers sont d'ores et déjà effectués à plusieurs niveaux: à la surveillance exercée aux niveaux de l'office, du département et du Conseil fédéral, s'ajoute la haute surveillance parlementaire exercée par les commissions de gestion (art. 47^{ter} ss, LREC) et par la délégation des commissions de gestion (art. 47^{quinquies} LREC).

La loi confère une dimension nouvelle à la tâche de conduite du département: lorsqu'il faut systématiquement rassembler et exploiter des informations sur une organisation qui menace la sûreté intérieure ou que les organes de sûreté des cantons reçoivent mandat de fournir spontanément des renseignements à long terme (art. 10, 3^e al.), la décision en revient désormais au département. Cela empêche une recherche disproportionnée d'informations car non seulement lors de la mise à jour des listes, mais aussi lors de leur approbation annuelle, le directeur de l'office doit définir de manière convaincante, à l'intention du chef du département et ce dernier à l'intention du Conseil fédéral, les risques concrets qui justifient la surveillance de tous faits et organisations.

Les tâches du chef du département en matière de direction consistent essentiellement à confier des missions (art. 5, 3^e al.). S'il semble indiqué de prendre des mesures préventives nécessitant des mesures d'observation au niveau suisse, le département en donne le mandat par l'intermédiaire des directeurs cantonaux de la police. Exemple: avant que n'éclate la guerre contre l'Irak, on redoutait des attentats ou des manifestations de violence à l'encontre des représentations des Etats impliqués dans l'intervention. Plusieurs cantons ont critiqué le fait que l'ordre du chef du DFJP soit directement allé du chef de la Police fédérale aux commandements cantonaux de police.

La commission consultative en matière de sûreté intérieure est l'organe qui conseille le Conseil fédéral et le département pour la direction des tâches de sécurité. Elle examine les évaluations de la situation que prépare l'office fédéral et les propositions concernant des mesures importantes (cf. également le commentaire de l'art. 9).

La conduite en matière de sûreté intérieure sera améliorée au sein de l'office du même nom, entre autres par le fait que le directeur de l'office ne sera plus en même temps procureur général. L'office pourra ainsi se concentrer sur les mesures préventives et sur la police judiciaire au sens de la procédure pénale fédérale. Si le traitement informatisé des données permet de disposer d'informations plus fiables, il constitue aussi pour le directeur un outil important de direction.

La Conférence de situation est un autre outil de conduite en matière de sûreté intérieure. Elle se compose d'un représentant de la Chancellerie fédérale, de chacun des départements et de l'Office fédéral de la protection civile, et est

présidée par le directeur de l'Office central de la défense. Cette conférence a été créée pour faire face aux situations d'exception, mais elle siège régulièrement pour analyser la situation et ses développements possibles. Ses tâches et son organisation sont réglementées dans un règlement confidentiel approuvé par le Conseil fédéral le 27 avril 1983. La présente loi ne modifie en rien les tâches et compétences de la conférence, à l'exception du fait que diverses propositions au Conseil fédéral, qui jusqu'ici auraient été d'abord discutées dans le cadre de la conférence, seront soumises directement au Conseil fédéral par le département. Cela n'implique néanmoins aucune modification du concept, car le règlement de la conférence réserve expressément les «compétences et devoirs des départements».

La haute surveillance par les Chambres est assumée depuis le 1^{er} février 1992 (entrée en vigueur de l'art. 47^{quinquies}, LREC) par la délégation des commissions de gestion.

Conclusion du Conseil fédéral: la mise en place d'instruments de direction et leur introduction expresse dans la loi garantissent que les mesures préventives visant le maintien de la sûreté intérieure se limitent au minimum nécessaire en fonction des menaces existantes et ne procèdent à aucune restriction inutile des droits constitutionnels. L'accomplissement des tâches dans le respect des mandats sera soumis à des contrôles suffisamment serrés.

126 Rapport avec la législation de droit pénal et administratif

Les faits et actes qui portent atteinte à la sûreté intérieure sont pour la plupart des actes punissables ou en sont proches. Si les mesures préventives n'ont pas été mises en place ou si elles n'ont pu empêcher le trouble, il faut entamer une procédure pénale en vertu du droit de procédure applicable.

La décision d'ouvrir une procédure d'enquête de police judiciaire ou de se limiter à des mises au point préliminaires dépend de plusieurs facteurs:

- si une personne dont on connaît le nom est concrètement soupçonnée, une procédure est ouverte;
- s'il n'est pas encore sûr qu'une infraction présumée ait été commise ou que le seuil de la punissabilité (dans le cas p. ex. d'actes préparatoires, de service de renseignements prohibé) ait été franchi, il n'y a généralement pas d'ouverture formelle de la procédure;
- s'il faut que la police intervienne sans que le cas relève de la juridiction de la Confédération (juridiction cantonale, infraction commise à l'étranger), les investigations nécessaires seront entreprises ou ordonnées et les résultats seront transmis aux organes compétents si les conditions de l'entraide administrative sont données; il n'y a dans ce cas pas d'ouverture de la procédure.

Les enquêtes sont menées par la police judiciaire de la Confédération s'il y a une infraction ou soupçon relevant de la juridiction pénale de la Confédération selon l'article 340 du code pénal. Parmi les infractions mentionnées à cet article, le service de renseignements prohibé, les attentats à l'explosif, les infractions commises à l'encontre de personnes jouissant d'une protection en vertu du droit international, ainsi que les violations de la loi sur le matériel de guerre et la loi sur

l'énergie atomique sont toujours en rapport étroit avec la sûreté intérieure. Par contre, la poursuite des actes de violence terroristes ou extrémistes sans utilisation d'explosifs est de la compétence des cantons.

Selon le droit actuel, les mesures préventives (autrement dit la police politique) et la police judiciaire relèvent de la même unité administrative, la Police fédérale. C'est également le cas dans beaucoup d'autres Etats, même si dans certains pays, par exemple en Allemagne, les fonctions de répression et de prévention de la police sont strictement séparées. Les tâches du Bundesamt für Verfassungsschutz (Office fédéral pour la protection de la constitution) sont analogues à celles décrites dans la présente loi, le Bundeskriminalamt (Office criminel fédéral) est l'autorité de poursuite pénale. Divers avis émis dans le cadre de la procédure de consultation ont demandé que cette séparation soit également effectuée en Suisse. Nous la considérons comme inopportune et désirons pour les raisons exposées ci-dessous conserver notre conception actuelle, selon laquelle la police préventive et répressive émane de la même unité administrative:

- étant donné la portée internationale du terrorisme, du service de renseignements prohibé, de l'extrémisme violent et du crime organisé, ce n'est qu'à partir d'un niveau d'information étayé qu'on peut décider si une procédure pénale doit être introduite et si le cas est soumis à la juridiction suisse;
- selon le but de l'utilisation des données personnelles, défini par la loi sur la protection des données (art. 4, 3^e al., LPD), le recours aux données rassemblées en vertu de la présente loi dans une procédure pénale ou dans une toute autre procédure de droit administratif visant le maintien de la sûreté intérieure ne pose aucun problème. L'utilisation de données issues de procédures pénales à des fins préventives ultérieures doit néanmoins être compatible avec l'objectif poursuivi (art. 29^{bis}, 4^e al., PPF). Puisqu'à ce stade (suspension ou clôture d'une procédure pénale) il importe peu que les choses aillent vite, on peut établir à cet effet des critères clairs et les respecter;
- pour apprécier objectivement les infractions qui portent atteinte à la sûreté intérieure, il faut disposer d'un vaste ensemble de connaissances qui vont du mode de fonctionnement des services secrets aux us et coutumes de certaines cultures, en passant par la manipulation des explosifs et leur effet. Rassembler ces connaissances au sein d'une seule et même autorité permet une économie considérable de moyens. Comme l'indiquent les événements relatifs au décès du présumé terroriste allemand de la Fraction armée rouge Wolfgang Grams à Bad/Kleinen, l'existence en parallèle de deux autorités compétentes en matière de sûreté intérieure peut aussi engendrer des difficultés au niveau de l'échange d'informations et de la coordination.

La loi sur des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure se différencie des autres lois par le fait qu'hormis le traitement des informations, elle ne concède à la police aucune compétence d'intervention vis-à-vis des personnes physiques et morales. Elle n'introduit pas de nouvelles mesures et ne crée pas de nouvelles compétences. Pour savoir si une obligation doit être imposée à une personne qui constitue ou produit un risque pour la sûreté intérieure, ou si une mesure coercitive doit être ordonnée à son encontre, il faut continuer à se fonder sur le droit en vigueur fédéral ou cantonal. Outre le code pénal, ce droit consiste en de nombreuses dispositions de droit administratif, par exemple le droit sur les

étrangers (mesures d'éloignements), le droit d'asile («indignité»), le droit de cité (refus de la naturalisation), le droit des relations extérieures (refus d'accréditation de diplomates, déclaration de persona non grata) ou le droit cantonal de police (refus d'autoriser une manifestation ou autorisation assortie de conditions précises). La présente loi contribue à fournir des bases de décision, étant entendu qu'elle ne sert pas seulement à motiver des interdictions ou des restrictions, mais aussi à éliminer certaines mesures parce que les risques éventuels s'avèrent réduits.

Conclusion du Conseil fédéral: la loi sur des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure ne crée pas de nouveaux moyens de défense contre les dangers, mais elle remédie au côté rudimentaire des bases juridiques qui fondaient les mesures préventives et met en place de meilleures conditions pour que les moyens disponibles soient utilisés en fonction des nécessités actuelles.

127 Densité réglementaire

La critique selon laquelle le projet de loi contient une réglementation circonstanciée dont les détails n'ont pas leur place dans une loi a été formulée de façon isolée (p. ex. par le Parti libéral) au cours de la procédure de consultation. Nous estimons néanmoins qu'une loi relativement détaillée répond aux revendications politiques présentées par une majorité ainsi qu'aux impératifs découlant de la nouvelle législation fédérale, en particulier de la loi sur la protection des données.

Selon la loi sur la protection des données, le traitement des données personnelles par les organes fédéraux doit désormais reposer sur une base légale. Le traitement des données sensibles, la communication à l'étranger et l'octroi de droits d'accès directs aux systèmes de traitement électronique des données ne peuvent avoir lieu sur la base d'une ordonnance; ils nécessitent une loi ou un arrêté fédéral, ou encore un traité international ratifié par les Chambres. Pour répondre à ces impératifs, le législateur devrait mettre en place une réglementation détaillée et peu flexible. Les mesures préventives visant le maintien de la sûreté intérieure le placent en fait devant un dilemme: il ne peut fixer avec suffisamment de précision justement les conditions et limitations prévues par la loi sur la protection des données. Il est impossible de définir avec exactitude à partir de quel degré concret de menace de la sûreté intérieure, émanant d'une personne précise, il est permis de traiter ces données sensibles ou d'établir un profil de la personnalité. Souvent, on ne peut apprécier véritablement l'intensité d'un danger qu'après le traitement de ces données. C'est pourquoi le présent projet opte pour un mode quelque peu différent de réglementation qui, au bout du compte, répond néanmoins totalement aux objectifs de protection posés par la loi sur la protection des données. La désignation précise de tous les participants à la gestion des informations de l'office fédéral, le contrôle interne de qualité opéré initialement et à intervalles réguliers et les divers contrôles externes permettent globalement d'atteindre un degré suffisant de protection. Il en est résulté une troisième section qui n'a pas pour but de répondre à une «esthétique» législative, mais offre la garantie que les tâches seront accomplies au sens où l'entendait le législateur. Il en va de même de la réglementation du contrôle de sécurité: une réduction de la densité régle-

mentaire pourrait se traduire par un manque de transparence aux répercussions négatives pour les personnes concernées.

A l'étranger, on observe aussi une tendance à densifier le tissu réglementaire: récemment encore, la plupart des pays comparables ne réglementaient pas les mesures préventives visant à maintenir la sûreté intérieure ou les soumettaient seulement à des prescriptions organisationnelles. Certaines des lois adoptées au cours des dernières années sont plus longues que le présent projet (la loi autrichienne de 1991 contient 99 paragraphes sur 27 pages imprimées grand format) ou ont un volume comparable (en Allemagne, la protection de la constitution est réglementée depuis 1990 par 27 paragraphes sur 7 pages imprimées). En Grande-Bretagne et en France, les nouveaux textes édictés respectivement en 1989 et 1991 demeurent par contre brefs et peu détaillés. Cette brièveté correspond d'abord à la pratique législative, qui délègue beaucoup plus au gouvernement; elle est par ailleurs déterminée par des lois sur la protection des données qui ne soumettent pas le traitement des données à d'autres exigences en matière de base légale.

Conclusion: la sensibilisation accrue de la population et les nécessités de la protection des données requièrent une réglementation juridique détaillée.

128 Résumé

Une loi fédérale sur des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure est nécessaire pour plusieurs raisons:

- Pour remplir ses tâches et pour fournir aux cantons ses prestations de coordination, la Confédération doit pouvoir disposer, au titre de mesures préventives, avant l'ouverture formelle d'une procédure pénale ou administrative, d'informations actuelles et sûres concernant les risques qui peuvent peser sur la sûreté intérieure.
- L'exécution des contrôles de sécurité et les mesures relatives à la protection des personnes et des bâtiments dont la Confédération doit garantir la sécurité ne reposent actuellement pas sur des bases légales suffisantes.
- Le maintien de la sûreté intérieure étant une tâche qui incombe tant à la Confédération qu'aux cantons, il importe que le législateur définisse la répartition des tâches et la coopération.
- Selon la pratique la plus récente du législateur fédéral et du Tribunal fédéral, le principe constitutionnel de légalité pose des exigences plus élevées et demande une réglementation suffisamment détaillée au niveau de la loi. Il s'agit notamment de remplir les exigences de la loi sur la protection des données personnelles.

Les dispositions que nous proposons relatives à la conduite politique par le Conseil fédéral et le Département fédéral de justice et police, relatives à la commission consultative en matière de sûreté intérieure, relatives aux contrôles, à l'établissement de rapports et à la formation ne nécessitent pas obligatoirement la forme d'une loi fédérale. Afin toutefois d'élaborer une réglementation consensuelle et transparente, l'importance politique de ces dispositions justifie pourtant leur intégration dans la loi.

13 Droit comparé

131 Autriche

En Autriche, la loi sur la police de sécurité du 31 octobre 1991 (Bundesgesetz über die Organisation der Sicherheitsverwaltung und die Ausübung der Sicherheitspolizei, SPG) est entrée en vigueur le 1^{er} mai 1993. La promulgation de dispositions juridiques fédérales relatives aux attributions des autorités en matière de police générale de sécurité et à l'instauration du service général de sûreté satisfait ainsi un engagement pris plus de 60 ans auparavant. Ces dispositions se fondent sur la recommandation suivante de la «commission d'enquête sur l'affaire du Lucona»: «Il convient de définir exactement les attributions de la police de l'Etat et des services militaires de renseignements au sujet de la surveillance des personnes. On veillera à ce propos à l'observation des prescriptions relatives aux libertés fondamentales et aux droits de l'homme.» La police de l'Etat n'étant pas une autorité autonome en Autriche, les attributions des autorités de sûreté et de leurs organes ont été spécifiées scrupuleusement dans la loi sur la police de sécurité, afin de prendre en compte la recommandation.

Le ministre de l'Intérieur est l'autorité suprême de sûreté en Autriche (art. 4 SPG). Des directions de sûreté lui sont directement subordonnées. Celles-ci chapeautent à leur tour des autorités administratives d'arrondissement, des directions de la Police fédérale ainsi que les commandements de gendarmerie responsables de la sûreté dans les Länder. Il existe en outre un groupe d'intervention contre la criminalité en matière de stupéfiants, un groupe d'intervention contre le terrorisme ainsi que le commandement d'intervention de la gendarmerie. Ces trois organes peuvent être engagés sur tout le territoire national.

La tâche de cette police de sécurité centralisée réside, selon l'article 3 SPG, dans le maintien de la tranquillité, de l'ordre et de la sécurité publics ainsi que dans l'obligation générale d'assistance. La protection offerte s'étend, pour les particuliers, à la vie, à la santé, à la liberté, au patrimoine et aux mœurs ainsi qu'à l'exercice constitutionnel des fonctions étatiques et au déroulement pacifique d'élections. En Autriche, l'environnement constitue également un bien qui bénéficie de la protection de la police de sécurité. L'accomplissement de cette mission revient concrètement à la gendarmerie fédérale, au corps de police de sécurité fédérale, au corps de police judiciaire, aux corps de police communale ainsi qu'aux différents services juridiques (art. 5 SPG).

La réglementation sur le traitement des informations est conçue de manière semblable à celle du projet de loi fédérale sur le maintien de la sûreté intérieure, bien qu'elle soit adaptée au mandat élargi de la police. Conformément à l'article 53, SPG, les autorités de sûreté sont autorisées à effectuer des recherches et des traitements de données personnelles aux fins de

1. détecter une source de danger;
2. lutter contre les bandes de malfaiteurs et le crime organisé;
3. contrecarrer des attaques dangereuses;
4. prévenir des actions dangereuses probables contre la vie, la santé, les mœurs, la liberté, le patrimoine ou l'environnement;
5. maintenir l'ordre public en cas d'événements particuliers.

Pour se procurer des données personnelles, les autorités de sûreté ont la possibilité de:

- demander des renseignements aux services des collectivités régionales ou autres collectivités de droit public ainsi qu'aux institutions qu'elles dirigent;
- consulter les données généralement accessibles;
- récolter des informations, les autorités de sûreté devant signaler que la mission a un caractère officiel et que le concours est facultatif;
- observer le particulier projetant une infraction (actions dangereuses contre la vie, la santé, les mœurs, la liberté, le patrimoine ou l'environnement) afin de le faire déjà échouer au stade de la préparation;
- procéder à des enregistrements audio et vidéo lors de réunions, mais uniquement quand il faut s'attendre à des atteintes à la vie, à la santé ou au patrimoine de particuliers et après information préalable du plus grand cercle possible de personnes concernées;
- recourir à des investigations secrètes et à l'utilisation d'appareils d'enregistrements audio et vidéo dissimulés, mais uniquement pour lutter contre les méfaits de bandes de malfaiteurs ou contre le crime organisé et pour déjouer des attaques dangereuses.

Les contrôles de sécurité sont autorisés dans le but de préserver des faits d'intérêt public dont le secret est protégé pénalement ou avec l'assentiment exprès et par écrit des personnes concernées (art. 55 SPG).

Il peut être procédé à des contrôles de sécurité de particuliers qui se trouvent dans l'entourage de personnes à protéger telles que magistrats, représentants d'Etats étrangers ou d'organisations internationales, autres sujets de droit international public. En vertu de l'article 22 SPG, il appartient aussi aux autorités de sûreté de veiller à la protection particulière des ayants droit, des locaux de travail et privés dont ils disposent et du personnel qui leur est attribué.

L'article 87 SPG est le garant que les mesures de police de sécurité ne sont exécutées que dans les cas et selon la manière qui sont prévus dans la loi sur la police de sécurité. Les plaintes de personnes prétendant que leurs droits ont été violés par l'exercice direct du pouvoir de commandement ou de contrainte des autorités de sûreté ou d'une autre manière par des dispositions prises par l'administration de la sûreté peuvent être adressées aux tribunaux administratifs indépendants (Verwaltungssenat).

La 4^e partie de la loi sur la police de sécurité (Utilisation des données personnelles par la police de sécurité), contient, aux articles 51 à 80, des dispositions amples et détaillées sur la protection des données. Les autorités de sûreté doivent veiller en particulier au respect du principe de la proportionnalité, à la sauvegarde de la sphère privée des intéressés et à la primauté du traitement confidentiel des données. Le traitement automatisé des données personnelles n'est admissible que dans la lutte contre les bandes de malfaiteurs, le crime organisé ou les attaques dangereuses et dans la prévention de probables atteintes dangereuses à la vie, la santé, les mœurs, la liberté, le patrimoine ou l'environnement. La transmission de ces données est uniquement autorisée dans les cas prévus par la loi (art. 56 et 57 SPG) et doit - comme dans le projet de loi fédérale sur des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure - être accompagnée des mentions d'usage. Les personnes concernées ont le droit d'être renseignées (art. 62 SPG). Il existe par

ailleurs l'obligation de corriger ou d'effacer les données qui sont erronées ou qui ont été récoltées à l'encontre des dispositions de la loi sur la police de sécurité (art. 63 SPG).

En sa qualité d'autorité suprême de sûreté, le ministre de l'Intérieur assume également la responsabilité de la direction politique. D'entente avec le chef du gouvernement de chacun des Länder, il nomme les directeurs de la sûreté respectifs. Il communique en outre à celui-là toutes les instructions qu'il donne à un directeur de la sûreté, quand elles s'avèrent importantes sur le plan de la politique nationale ou déterminante pour le maintien, au niveau national, de la tranquillité, de l'ordre et de la sécurité publics.

Le contrôle parlementaire des autorités de sûreté est effectué par les sous-commissions permanentes respectives de la commission de l'Intérieur et de la commission de la Défense nationale du Conseil national autrichien. Ces commissions peuvent demander aux ministres compétents tous les renseignements en la matière et la consultation des dossiers, dans la mesure où les révélations faites ne mettent pas en danger la sûreté nationale ou la sécurité de personnes.

132 Allemagne

En République fédérale d'Allemagne, une version remaniée et adaptée aux nouveaux développements de la loi sur la protection des données a été promulguée le 20 décembre 1990 «Gesetz zur Fortentwicklung der Datenverarbeitung und des Datenschutzes». L'article premier consiste en la loi fédérale sur la protection des données, comportant 44 paragraphes. L'article 3 est la loi sur le Service de protection militaire (militärischer Abschirmdienst) et l'article 4 la loi sur le Service fédéral de renseignements (Bundesnachrichtendienst). A l'article 2, le nouveau droit fédéral sur la protection de la constitution (loi sur la collaboration de l'Etat fédéral et des Länder en matière de protection de la constitution et sur l'Office fédéral de la protection de la constitution [Bundesverfassungsschutzgesetz, BVerfSchG]) se caractérise par des prescriptions détaillées en matière de compétences et de procédures visant à établir un juste équilibre entre, d'une part, l'intérêt du particulier relatif à la protection des données le concernant et à sa sécurité et, de l'autre, l'intérêt public de voir protéger le régime constitutionnel libéral de la République fédérale d'Allemagne. La loi fondamentale allemande embrasse déjà l'idée de la démocratie résistante ou combative. Cette dernière justifie le principe de l'Etat libéral et démocratique fondé sur le droit et la constitution et pouvant, si nécessaire, avoir recours à des restrictions de la liberté des opposants de la démocratie, quand ceux-ci en abusent. Le paragraphe 1 BVerfSchG mentionne aussi la protection du patrimoine et la sûreté de l'Etat fédéral et des Länder qui, en matière de protection de la constitution, les oblige à collaborer.

Pour assurer la collaboration de l'Etat fédéral avec les autorités de protection de la constitution des Länder, l'Etat fédéral dispose d'un office de la protection de la constitution qui relève du ministre de l'Intérieur (§ 2, 1^{er} al., BVerfSchG). Les tâches découlant de la protection de la constitution, à savoir en bref la surveillance des mouvements extrémistes, la lutte contre l'espionnage, l'observation des

actions mettant en danger les intérêts de la République fédérale d'Allemagne à l'étranger (§ 3, 1^{er} al., BVerfSchG), ne sont par réparties en tant que telles entre l'Etat fédéral et les Länder. Elles sont au contraire attribuées à ces deux collectivités en vue d'un travail en commun: il appartient aux autorités des Länder et à l'Office fédéral de la protection de la constitution de récolter et d'évaluer des informations (terme générique signifiant renseignements, communications et documents), puis de les transmettre aux autres autorités de protection de la constitution, si cela s'avère nécessaire pour l'accomplissement de leurs tâches.

En Allemagne, on veille à séparer strictement la police (notamment l'Office fédéral de la police judiciaire) de l'Office fédéral de la protection de la constitution, auquel aucun service policier ne doit être rattaché. L'Office fédéral de la protection de la constitution n'est pas non plus autorisé à demander, par voie d'entraide administrative, à la police de prendre des mesures qui n'entrent pas dans ses propres compétences (§ 8, 3^e al., BVerfSchG). Par conséquent, la lutte contre le crime en général n'est pas l'affaire de la protection de la constitution. Dans le cadre toutefois de la lutte contre le crime organisé et de la criminalité en matière de stupéfiants, il est maintenant question, compte tenu des changements concernant la politique de sécurité en Europe, d'élargir le domaine d'activité des autorités de protection de la constitution et de faire intervenir les unités libérées.

Le paragraphe 3, 2^e alinéa, BVerfSchG attribue comme autre tâche aux autorités de protection de la constitution les contrôles de sécurité. La seule mise au courant de la personne concernée ne justifie la participation de la protection de la constitution à un contrôle de sécurité que s'il s'agit de l'évaluation d'informations que possède déjà le poste de travail, une autorité de poursuites pénales ou une autorité de sûreté. Si, afin de former son jugement, l'autorité de protection de la constitution doit procéder à d'autres enquêtes (même auprès d'autres autorités que celles de sûreté), elle nécessite le consentement de la personne concernée, sauf dispositions légales différentes. De même, il est expressément établi que les particuliers vivant en ménage avec la personne concernée ainsi que son fiancé ou sa fiancée ne peuvent être mêlés au contrôle de sécurité qu'avec leur assentiment. Le paragraphe 3, BVerfSchG protège aussi l'activité des organes constitutionnels de l'Etat fédéral ou d'un Land et celle de leurs agents. Il régit aussi la participation des autorités de protection de la constitution à des mesures techniques de sécurité destinées à protéger des faits, des objets ou des informations dignes, dans l'intérêt public, d'être gardés secrets et à empêcher qu'ils soient portés à la connaissance de personnes non autorisées.

Selon le paragraphe 8, 1^{er} alinéa, BVerfSchG, l'Office fédéral de la protection de la constitution est habilité à récolter, traiter et utiliser les informations nécessaires à l'accomplissement de ses tâches, y compris les données personnelles, dans la mesure où les dispositions applicables de la loi fédérale sur la protection des données ou des prescriptions particulières de la loi fédérale sur la protection de la constitution elles-mêmes ne s'y opposent pas (en particulier les dispositions fouillées sur les données concernant les mineurs, sur la mémorisation, la modification, l'utilisation, la rectification, l'effacement et le verrouillage de données personnelles et sur l'ordonnancement des fichiers [§§ 10 à 14, BVerfSchG] ainsi que les prescriptions détaillées de transmission [§§ 17 à 26, BVerfSchG]).

Il est en principe autorisé de se servir de méthodes, d'objets et d'instruments destinés à obtenir secrètement des informations, en recourant par exemple aux indicateurs et informateurs, aux observations, aux enregistrements audio et vidéo, aux pièces d'identité d'emprunt, aux immatriculations de camouflage. Toutefois, ces moyens doivent être mentionnés dans un règlement de service, qui précise également les organes ayant la compétence d'ordonner le recours à ce mode d'obtention des informations. Ce règlement est assujéti à l'approbation du ministre de l'Intérieur, qui en informe la Commission parlementaire de contrôle (§ 8, 2^e al., BVerfSchG). L'utilisation des moyens propres aux services de renseignements pour récolter des informations est susceptible de toucher la question particulièrement délicate de l'atteinte aux droits de la personnalité. Aussi, le législateur allemand ne s'est pas uniquement contenté de signaler le principe constitutionnel général de la proportionnalité (§ 8, 5^e al., BVerfSchG), mais l'a spécifié au paragraphe 9, BVerfSchG. Des informations, et particulièrement des données personnelles, ne peuvent être récoltées par l'emploi de tels moyens que lorsque des faits justifient la présomption que:

- cette manière de procéder donnera des informations relatives à la préparation ou à l'accomplissement d'actes de terrorisme violent, d'extrémisme et d'espionnage ainsi qu'à des agissements qui mettent en danger les intérêts de la République fédérale d'Allemagne à l'étranger ou dévoilera les sources nécessaires à la recherche de telles informations;
- cette voie s'avère nécessaire pour protéger les collaboratrices et collaborateurs, installations, objets et sources d'informations de l'Office fédéral de la protection de la constitution contre des activités mettant en danger leur sécurité ou provenant de services secrets.

Les conversations privées à l'intérieur d'un appartement bénéficient d'une protection particulière. L'utilisation secrète de moyens techniques de mise sur écoute ou d'enregistrement est uniquement admise, au cas par cas, quand cela s'avère indispensable dans la lutte contre un danger général actuel ou un danger de mort actuel encouru par des particuliers et lorsque l'aide adéquate de la police ne peut être obtenue à temps. Ces conditions particulièrement sévères s'appliquent aussi à l'emploi dissimulé de moyens techniques de prise de vues et d'enregistrement vidéo (§ 9, 2^e al., BVerfSchG). Selon le paragraphe 9, 3^e alinéa, BVerfSchG, pareilles atteintes et celles dont il y a lieu de supposer qu'elles sont, de par leur genre et leur gravité, équivalentes à une restriction du secret de la correspondance, de la poste et des télécommunications sont non seulement assujétiées à l'observation d'autres prescriptions réglant la procédure (mise au courant de la personne concernée et utilisation des informations ainsi recueillies), mais elles doivent être de surcroît annoncées à la Commission parlementaire de contrôle.

La loi fédérale sur la protection de la constitution précise, au paragraphe 15, dans quels cas les personnes concernées, qui sont tenues d'indiquer l'existence d'un fait concret et de justifier d'un intérêt particulier à une mise au courant, doivent être informées des données enregistrées les concernant et quand cette information peut être retenue. Cette disposition permet de tenir compte à la fois des intérêts des particuliers et de l'intérêt public à disposer d'un Office fédéral de la protection de la constitution opérationnel:

- La décision de ne pas informer les personnes concernées est prise par le responsable de l'autorité ou par le collaborateur qu'il aura spécialement désigné à cet effet.
- Le refus d'informer ne requiert aucune justification, si cette dernière menace le but poursuivi par le refus. Les raisons du refus doivent toutefois figurer dans le dossier.

Le paragraphe 16, BVerfSchG prescrit à l'Office fédéral de protection de la constitution l'obligation de soumettre au ministre de l'Intérieur un rapport d'activité succinct au moins une fois par année. Le ministre de l'Intérieur se fonde sur ce compte rendu pour informer le public de la préparation ou de l'accomplissement d'actes d'extrémisme violent et d'espionnage ainsi que des agissements qui mettent en danger les intérêts de la République fédérale d'Allemagne à l'étranger. Il peut être fait mention dans le rapport de données personnelles, si cela s'avère nécessaire pour la compréhension des dessous de la question ou pour la présentation d'organisations ou de groupements non organisés et si les intérêts de la communauté l'emportent sur l'intérêt digne de protection de la personne concernée. Le rapport doit en outre indiquer le montant des dépenses engagées par l'Office fédéral de la protection de la constitution et par le Service de protection militaire ainsi que le nombre total respectif de leurs collaborateurs.

Le ministre de l'Intérieur est responsable de la direction politique de l'Office fédéral de protection de la constitution. La loi sur le contrôle parlementaire de l'activité des services de renseignements de l'Etat fédéral, et donc de l'Office fédéral de protection de la constitution, définit dans quatre paragraphes le travail de la Commission parlementaire de contrôle (PKK). Cette loi ne réduisant pas les droits du Bundestag et de ses commissions, la PKK ne possède pas le monopole du contrôle des services de renseignements. De fait, la commission de l'Intérieur du Bundestag se penche assez fréquemment sur des questions relatives à la protection de la constitution. En assemblée plénière, des «petites» et des «grandes» questions concernant les services intéressés sont certes traitées. Ne serait-ce que pour des raisons de maintien du secret, tant les réponses écrites du gouvernement fédéral que le contenu des débats restent toutefois très superficiels. Bien qu'étant un organe du Bundestag, la PKK n'est absolument pas tenue de lui rendre des comptes. Aussi son activité ne connaît-elle aucune publicité appréciable. Cette limitation dans l'obligation d'informer de la part du gouvernement fédéral ainsi que les attributions de la PKK ne permettant pas de contrôler avec suffisamment d'efficacité les services de renseignements, le Bundestag a modifié le 27 mai 1992 la loi sur le contrôle parlementaire de l'activité des services de renseignements de l'Etat fédéral. Dorénavant:

- le gouvernement fédéral a l'obligation de donner une information circonstanciée concernant toutes les affaires d'importance;
- la PKK participe aux débats concernant les budgets des services, et le gouvernement fédéral rend des comptes quant à leur observation;
- des membres de la PKK examinent exceptionnellement les affaires actuelles, si les deux tiers des membres présents de la commission y donnent leur accord;
- la PKK présente au Bundestag un rapport de l'activité de contrôle exercée.

La Direction de la surveillance du territoire (DST) possède le mandat très général de lutter contre les crimes qui mettent en péril la sûreté de l'Etat. En vertu de l'article 1 du décret n° 82-1100 du 22 décembre 1982, elle a la compétence d'identifier, d'empêcher et de combattre précocement les activités menaçant la sûreté du pays qui sont inspirées, exécutées ou soutenues par des Etats étrangers.

En tant que service central, la DST récolte, traite et transmet toutes les informations pertinentes que doivent lui faire parvenir immédiatement tous les autres services qui collaborent au maintien de la sûreté du pays. La DST participe par ailleurs à la protection des domaines sensibles, des points stratégiquement importants et des secrets qui entourent la défense nationale.

La DST est dirigée par la Direction générale de la police nationale et contrôlée par son directeur général et par le ministre de l'Intérieur, dont la compétence s'étend aussi à l'organisation et au mode de travail de la DST.

Les Renseignements généraux (RG) sont rattachés à la Police nationale. Ils gèrent un système d'information auquel ont aussi accès les collaborateurs de la DST. En vertu de l'article 3 du décret n° 92-1052 du 14 octobre 1991, les renseignements suivants concernant une personne peuvent y être enregistrés: nom, état civil, adresse, profession, renvoi à des dossiers, signalement de la personne, comportement, numéros de téléphone, motifs des signalements, identité des personnes entretenant ou ayant entretenu des relations non fortuites avec la personne enregistrée, changements de domicile, condamnations antérieures (en particulier date et lieu de détention) si la procédure n'a pas été classée ou n'a pas été suivie d'une décision de non-lieu.

Conformément au décret n° 91-1051 du 14 octobre 1991, les RG ne sont pas autorisés à traiter ou à conserver des données personnelles donnant des renseignements directs ou indirects sur:

- l'appartenance raciale;
- les convictions politiques, philosophiques, idéologiques ou religieuses;
- l'affiliation à des syndicats.

Il est en revanche permis de collecter, de conserver et de traiter des données personnelles dans les fichiers des RG, si elles concernent le signalement d'une personne ou les activités politiques, philosophiques, religieuses ou syndicales d'une personne qui porte atteinte à la sûreté du pays par le recours ou le soutien actif apporté à la violence ou qui entretient volontairement des contacts directs avec de telles personnes. Si cela s'avère nécessaire pour apprécier la vulnérabilité des personnes ayant accès aux informations relatives à la sûreté de l'Etat et à la défense nationale, il existe également la possibilité de récolter et de traiter des informations sur des personnes ayant accès à ce genre de données. Ces informations ne peuvent toutefois être conservées au-delà d'un délai de cinq ans au maximum après la cessation des fonctions de la personne ayant accès à ces données. Il est également permis de récolter, de conserver et de traiter des données sur les personnes qui se portent candidates à un mandat politique, syndical ou économique, sur celles qui exercent ou qui ont exercé pareils mandats et sur celles qui jouent un rôle majeur dans le monde politique, économique, social ou religieux, à condition que ces données personnelles soient nécessaires au

gouvernement et à ses représentants pour se faire une opinion de la situation politique, économique et sociale et pour apprécier son évolution. Ces données ne peuvent être transmises qu'à cette fin à d'autres services de police; et ce sur demande écrite comprenant l'identité du requérant ainsi que l'objet et le but de la requête.

Suite à une étude faite sur mandat du gouvernement français, il est établi, depuis 1981, que les surveillances ne sont conformes ni à la constitution française ni au droit de la Communauté européenne. Pareille base légale a été créée en France par la loi n° 91-646 du 10 juillet 1991. Elle réglemente, outre les surveillances téléphoniques requises par les organes judiciaires, celles qui s'effectuent dans l'intérêt de la sûreté de la France ainsi que pour lutter contre le terrorisme et le crime organisé. Le premier ministre contingente le nombre des mesures prises en dehors d'une procédure judiciaire. Une commission nationale de contrôles des interceptions de sécurité, indépendante de l'administration, a été instituée à des fins de surveillance.

La loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 instaure, en tant qu'autorité indépendante, la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL). Il lui appartient de veiller, même dans le secteur d'activités de la DST, à ce que l'utilisation des systèmes d'information, à laquelle la CNIL doit donner son aval, ne porte pas préjudice à la vie privée des citoyennes et des citoyens. La CNIL contrôle régulièrement l'existence et le contenu des données personnelles enregistrées dans des systèmes d'information.

D'entente avec le ministre de l'Intérieur, la CNIL indique à la personne qui en fait la demande si elle est enregistrée. Elle peut aussi communiquer des données aux personnes concernées, s'il n'en résulte aucune mise en danger de la sûreté du pays. En cas de refus du ministre de l'Intérieur, le requérant en est informé par la CNIL.

134 Grande-Bretagne

Depuis la promulgation du Security Service Act en 1989, la Grande-Bretagne possède pour la première fois une base légale sur laquelle se fonde l'existence du Service de sécurité. Celui-ci est directement subordonné au ministre de l'Intérieur. Le Service de sécurité a pour mission de rechercher des informations en vue d'assurer le maintien de la sécurité nationale. Le projet de loi sur des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure contient une définition analogue, à cette exception que le Service de sécurité britannique est en plus autorisé à récolter des informations sur les organisations qui s'emploient à modifier la démocratie parlementaire en recourant à des moyens politiques légaux. La lutte contre le crime organisé n'est pas une tâche spécifique du Service de sécurité; ce dernier se contente de transmettre les informations pertinentes aux organes de police compétents.

Le Security Service Act de 1989 établit en premier lieu la manière d'opérer des perquisitions. La possibilité de procéder à des surveillances est réglementée dans une autre loi (Interception of Communication Act 1985). Si des informations sont acquises par d'autres moyens, le directeur général, nommé par le ministre de l'Intérieur pour diriger le Service de sécurité britannique, doit s'assurer que:

- le service ne se procure pas des informations qui ne sont pas vraiment nécessaires à l'accomplissement de ses attributions;
- des informations sont transmises à des tiers uniquement pour prévenir des infractions graves ou parce que l'accomplissement des tâches du service l'exige;
- son service n'exerce pas d'activités qui privilégient les intérêts d'un quelconque parti politique;
- des informations ne sont pas utilisées dans les rapports entre employeurs et travailleurs (toutefois, et avec l'autorisation du ministre de l'Intérieur, des personnes peuvent être soumises exceptionnellement à des contrôles de sécurité).

Le Service de sécurité britannique n'est habilité à procéder à aucune mesure coercitive (en particulier à aucune arrestation), hormis les perquisitions et les surveillances. Il transmet les informations acquises aux autorités de police, sans avoir de compétences quant aux mesures à prendre.

Le traitement des données est sévèrement réglementé en Grande-Bretagne. L'identité des personnes et les données recueillies ne peuvent être enregistrées dans le système d'information que si elles répondent à des critères précis. L'accès aux données par les collaborateurs du Service de sécurité est consigné dans un procès-verbal détaillé, afin de pouvoir détecter les abus.

Les activités du Service de sécurité peuvent faire l'objet d'une plainte, qui est déposée devant un tribunal spécial. Le Security Service Act donne en particulier le droit aux personnes concernées de faire vérifier la légalité d'une perquisition. Un préposé spécial du Service de sécurité a en outre été nommé. Il possède un droit de regard sur l'activité du ministre de l'Intérieur dans l'exercice de ses fonctions. De plus, il assiste le tribunal devant statuer sur les plaintes et rédige un rapport annuel à l'intention du premier ministre, rapport que ce dernier soumet aux deux Chambres du Parlement. En Grande-Bretagne, les activités déployées par le Service de sécurité ne sont toutefois pas assujetties à un véritable contrôle parlementaire.

135 Fédération russe

La loi russe du 5 mai 1992 sur la sûreté définit à l'article 1 la sûreté comme étant la situation dans laquelle l'individu, la société et l'Etat sont libres de toute menace intérieure ou extérieure. La sûreté est assumée par des organes des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, par d'autres organisations ainsi que par les citoyennes et les citoyens. A noter en particulier, parmi les forces appelées à garantir la sûreté de la Fédération russe, les Organes fédéraux de la sûreté de l'Etat et le Service des renseignements opérant à l'étranger.

Les Organes fédéraux de la sûreté de l'Etat sont constitués du ministère de la Sûreté, des organes de la sûreté de l'Etat des républiques, des régions, des territoires, des territoires indépendants, des arrondissements ainsi que des villes de Moscou et Saint-Petersbourg, des organes de sûreté de l'Etat des armées, du contre-espionnage militaire et des organes de gardes-frontière. Ils collaborent avec d'autres organes de l'Etat, avec des associations, avec des citoyennes et des citoyens. Le président de la Fédération russe assume la responsabilité du maintien de la sûreté. Il est assisté dans cette tâche par un Conseil de sécurité dont les

attributions sont comparables à celles de la Commission consultative suisse de protection de l'Etat.

Conformément à l'article 1^{er} de la loi russe du 8 juillet 1992 sur les organes fédéraux de la sûreté de l'Etat, ces derniers ont la mission suivante:

- garantir la sécurité personnelle, publique et étatique;
- diriger les efforts en vue de détecter, de contrecarrer et de combattre les actes d'espionnage et les activités clandestines des organisations et services de renseignements étrangers;
- détecter, contrecarrer et combattre les attaques illégales contre l'ordre constitutionnel, la souveraineté, l'intégrité territoriale et la capacité défensive de la Fédération russe;
- détecter, contrecarrer et combattre le crime organisé, le terrorisme et le trafic de stupéfiants.

Dans l'accomplissement de leur mission, les Organes fédéraux de la sûreté de l'Etat doivent veiller à la sauvegarde des droits et des libertés de l'homme, des citoyennes et des citoyens. La législation de la Fédération russe les autorise à procéder aux recherches et aux investigations nécessaires pour détecter, contrecarrer et combattre les crimes dont l'instruction relève légalement de leur compétence. Ainsi, ils sont habilités à pénétrer sans difficulté dans les appartements et autres locaux afin de prévenir de telles crimes.

Le contrôle et la surveillance de l'activité des Organes fédéraux de la sûreté de l'Etat s'effectuent sous forme d'enquêtes et d'auditions parlementaires. Par ailleurs, le ministre de la Sûreté établit des rapports et des fonctionnaires des organes de la sûreté de l'Etat peuvent être appelés à faire des déclarations devant le Soviet suprême de la Fédération russe. Le Comité du Soviet suprême de la Fédération russe pour les questions de défense et de sûreté est aussi chargé du contrôle et de la surveillance. Le président de la Fédération russe prend acte des rapports d'activité, approuve les programmes de travail et définit les types d'informations et la forme de leur présentation. Des autorités judiciaires surveillent le maintien des droits et libertés de l'homme. L'application stricte et uniforme des lois de la Fédération russe par les Organes fédéraux de la sûreté de l'Etat est soumise à la surveillance du procureur général de la Fédération russe et des avocats généraux qui lui sont subordonnés. Enfin, le président de la Fédération russe assume la responsabilité politique du maintien de la sûreté.

En vertu de l'article 13 de la loi de la Fédération russe du 8 juillet 1992 sur le service des renseignements opérant à l'étranger, les organes de ce dernier peuvent recourir aux méthodes et moyens de leur choix, pour autant qu'ils ne portent pas préjudice à la vie et à la santé des humains ou à l'environnement. Par ailleurs, leur utilisation contre des citoyennes et des citoyens de la Fédération russe n'est pas autorisée sur le territoire de la Fédération russe. Les organes du Service des renseignements opérant à l'étranger sont également soumis au contrôle du Comité du Soviet suprême de la Fédération russe pour les questions de défense et de sûreté, qui prend également acte des rapports d'activité du Service des renseignements opérant à l'étranger. La surveillance de l'application stricte et uniforme des lois de la Fédération russe par les organes du Service des renseignements opérant à l'étranger incombe au procureur général de la Fédération russe et aux avocats généraux spécialement mandatés par lui-même.

136 Comparaison avec le présent projet de loi

Il apparaît qu'un grand nombre de pays ont, ces dernières années, révisé ou recréé leur législation sur la sûreté intérieure. Partout, ces travaux se sont traduits par une réglementation plus poussée qu'auparavant. Ces compléments procèdent des exigences plus sévères en matière de protection des données, de la protection des droits fondamentaux au sens de la CEDH et partiellement aussi des critiques publiques formulées à l'encontre des organes de sûreté. Ainsi, la loi autrichienne a-t-elle été élaborée à la suite de l'affaire du Lucona.

En général, les organes de sûreté sont subordonnés au ministère de l'Intérieur. Toutefois, des services de sûreté et de renseignements, en particulier les services militaires, sont parfois subordonnés à d'autres ministères. En Allemagne, les services sont strictement dissociés des autorités de poursuites pénales. Dans les autres pays, les organes de sûreté sont incorporés à la police, ou alors ils collaborent étroitement avec elle.

Dans tous les pays sous revue, la mission principale réside dans le traitement des informations. En général, le champ d'action est moins étroitement limité. Si, concernant les articles premier à 3, l'on prend en considération les droits et les devoirs liés à la mise au courant ainsi que les instruments destinés à l'acquisition d'informations, il s'avère qu'aucune loi ne définit de manière plus restrictive les tâches attribuées que la loi fédérale sur des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure. L'observation des activités politiques légales de l'extrême droite et de l'extrême gauche n'est exclue nulle part ailleurs. Les lois des pays examinés prévoient toutes la possibilité de procéder à certaines recherches secrètes d'informations sans qu'une procédure pénale soit ouverte, notamment en ce qui concerne les surveillances téléphoniques.

Toutes les nouvelles lois établissent et renforcent les contrôles du travail des organes de sûreté. Sauf pour l'Autriche, le contrôle parlementaire est assez limité. Parfois, il ne fait pas l'objet d'un rapport à l'assemblée plénière.

Globalement, on peut affirmer que, par comparaison avec les solutions étrangères, le projet de loi fédérale sur des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure fixe des limites juridiques très étroites aux organes de sûreté et prévoit les contrôles les plus étendus.

2 Commentaire des différentes dispositions

Titre

Nous utilisons la notion de «maintien de la sûreté intérieure» à la place de «protection de l'Etat», comme c'était le cas dans le projet soumis à la procédure de consultation, car elle reflète mieux l'objet de la loi. En Suisse, depuis la révision du code pénal en 1950, on entend par protection de l'Etat la poursuite «des crimes et délits contre l'Etat et la défense nationale» (art. 265 à 278 CP). Plus tard, le terme de «protection de l'Etat» fut aussi utilisé à la place de «police politique», bien que l'intention n'ait jamais été de ne plus associer la police judiciaire à la protection de l'Etat. En utilisant la notion de «maintien de la sûreté intérieure», nous acceptons toutefois aussi qu'à d'autres égards elle ne soit pas totalement

couverte par la loi, car d'autres lois traitent également de certains aspects de la sûreté intérieure. La notion est cependant plus appropriée pour la nouvelle loi, car elle n'est pas entachée d'une connotation antérieure.

Préambule

Le préambule fait mention de la compétence non écrite de la Confédération relative au maintien de la sûreté intérieure et extérieure. Selon la doctrine dominante et la pratique du Tribunal fédéral, cette compétence est implicite dans toute la Constitution fédérale, même si elle est uniquement citée aux articles 2, 85 et 102 cst., qui n'énumèrent pas en premier lieu les compétences législatives de la Confédération (voir à ce sujet Jean-François Aubert, dans *Commentaire de la cst.*, art. 85, ch. 7, n° 90 ss; Kurt Eichenberger, dans *Commentaire de la cst.*, art. 102, ch. 10, n° 161 ss).

Section 1: But, tâches et limites

La première section de la présente loi entend montrer en particulier que la loi ne définit que partiellement la tâche de l'Etat consistant à maintenir «la sûreté intérieure et extérieure», sans la réglementer de manière exhaustive. La protection de l'Etat, de ses institutions et de ses habitants est recherchée par nombre d'autres lois fédérales et cantonales et avec les moyens les plus divers. Ces autres lois fixent les conditions et les procédures permettant d'imposer des devoirs aux personnes physiques ou morales et de restreindre leurs libertés fondamentales. Dans ces lois, par exemple dans les procédures pénales, la législation relative aux étrangers ou les lois cantonales relatives à l'utilisation du domaine public, il n'est toutefois pas indiqué comment les autorités doivent préparer leur décision d'engager éventuellement une procédure et, notamment, sur la base de quelles informations elles prennent leur décision et comment elles se procurent les informations avant l'ouverture d'une procédure.

Jusqu'à récemment, on ne jugeait pas nécessaire de réglementer juridiquement ces activités préventives et préparatoires des organes de l'Etat. Mais la nouvelle conception des droits fondamentaux, qui se manifeste avant tout dans la loi sur la protection des données, exige cependant une base juridique claire même pour ces activités purement informatives.

Article premier But

L'article relatif au but dispose que la loi réglemente uniquement les mesures préventives, mais pas les mesures répressives. Le droit écrit déterminant de la Confédération et des cantons continue de s'appliquer à ce genre de mesures (voir aussi art. 2, 1^{er} al., *in fine*). Par ailleurs, les mesures préventives ne peuvent garantir la sûreté intérieure totale. Le traitement des informations (section 3), les contrôles de sécurité (section 4) et les mesures de protection de personnes et de bâtiments (section 5) ne peuvent qu'y contribuer.

A l'instar de l'article relatif au but d'autres lois, l'article premier n'établit pas les compétences de certaines autorités fédérales. Il se limite à résumer les tâches qui seront attribuées par les dispositions suivantes de la loi.

La présente loi comble en premier lieu les lacunes que connaît le système de textes législatifs en vigueur sur le maintien de la sûreté intérieure et réglemente le

traitement des informations dans la perspective d'une poursuite pénale ou d'autres procédures visant à contrer les menaces qui planent sur la sûreté intérieure. Il existe des lois semblables afférentes au traitement des informations dans d'autres domaines également, tels ceux de la statistique et de la planification.

Il appartient à la Confédération d'assumer le traitement des informations et d'en coordonner l'acquisition. Car il est indispensable de relever le défi issu des menaces universelles que sont le terrorisme, l'espionnage, l'extrémisme ou le crime organisé. Le traitement des constatations faites dans 26 cantons, deux villes et les pays amis doit aujourd'hui être réalisé par des moyens informatiques.

Article 2 Tâches

Une loi ne peut créer la sûreté intérieure. Elle ne peut que prévoir les mesures à prendre pour découvrir à temps les menaces existantes et engager les actions applicables en vertu du droit en vigueur. L'article 2 définit les formes de menaces susceptibles de mettre en danger les biens juridiques énoncés à l'article premier ainsi que l'étendue du champ des mesures préventives.

Les quatre domaines d'activités principaux des organes de sûreté sont la lutte contre le terrorisme, le service de renseignements prohibé, l'extrémisme violent et le crime organisé. La loi évite sciemment de définir ces notions, bien que plusieurs milieux consultés en aient émis le souhait. D'une part, il existe déjà des descriptions juridiquement consacrées de ces notions, ou du moins une ébauche de descriptions. D'autre part, l'aspect de ces menaces peut se modifier, obligeant les autorités politiques concernées, en particulier le Conseil fédéral, à en tenir compte dans son analyse de la situation. Le sens relativement large de ces termes n'engendre pas pour autant un régime juridiquement mal défini et politiquement mal conduit.

A ce jour, il n'existe aucune définition uniforme et reconnue du terme terrorisme (voir à ce sujet Thomas Herzog, *Terrorismus – Versuch einer Definition und Analyse internationaler Übereinkommen zu seiner Bekämpfung*, thèse Cologne 1991; Jean-François Gayraud, *Définir le terrorisme: Est-ce possible, est-ce souhaitable?* Revue internationale de criminologie et de police technique, vol. XVI, 1988, p. 195 ss). La plupart des textes juridiques qui évoquent le phénomène du terrorisme évitent ce terme ou l'utilisent uniquement dans les cas où l'on ne peut en déduire des effets juridiques directs. La Convention européenne pour la répression du terrorisme (RS 0.353.3) utilise le terme dans le titre, sans qu'il soit à nouveau mentionné dans le traité. L'article 1 de la convention énumère différents actes de terrorisme qui, au titre de l'extradition à un autre pays, ne sont pas considérés comme des infractions politiques. Il s'agit d'actes illicites commis contre l'aviation civile, portant une atteinte grave à l'intégrité corporelle ou à la liberté de personnes ou impliquant l'utilisation d'explosifs. Quant au message relatif à la convention, il renonce lui aussi à définir le terme, mais l'utilise comme s'il était incontesté et compréhensible pour tous.

La loi sur l'entraide pénale internationale (RS 351.1) fait également allusion au terrorisme quand elle déclare à l'article 3 (Nature de l'infraction):

² L'allégué selon lequel l'acte revêt un caractère politique n'est recevable en aucun cas si l'acte:

- a. Tend à exterminer ou à opprimer un groupe de population en raison de sa nationalité, de sa race, de sa confession ou de son appartenance ethnique, sociale ou politique;
- b. Semble particulièrement répréhensible du fait que l'auteur, à des fins d'extorsion ou de contrainte, a mis en danger ou a menacé de mettre en danger la liberté, la vie ou l'intégrité corporelle de personnes, notamment par un détournement d'avion, une prise d'otage ou par l'emploi de moyens d'extermination massifs.

Le terrorisme présente les caractéristiques suivantes, qui ne sont ni exhaustives ni obligatoires:

- Menace ou commission d'infractions graves contre la vie et l'intégrité mentale ou corporelle.
- Invocation (au sens large du terme) de motifs politiques qu'il convient de favoriser ou de concrétiser en semant la peur et la terreur.
- Stratégie déterminée visant à influencer ou à changer l'Etat ou la société.

Contrairement à Thomas Herzog (loc. cit., p. 106 s.), nous sommes d'avis qu'il y a lieu d'inclure dans cette notion le terrorisme bénéficiant du soutien d'un Etat étranger. Car précisément lors d'actes de violence entre étrangers commis pour des raisons politiques, il n'est pas totalement exclu que l'une des parties soit soutenue par son pays d'origine.

Le service de renseignements prohibé est défini aux articles 272 à 274 et 301, CP. Il n'est donc pas nécessaire de le redéfinir. Il importe que ce genre d'infractions entre dans le champ d'application d'une loi réglant les observations qui précèdent un comportement punissable, car les auteurs ne peuvent en général être identifiés qu'à partir d'informations sur l'activité d'agents étrangers opérant dans des pays tiers, qui ne peuvent être poursuivis en Suisse.

Le terme extrémisme ne peut pas non plus être cerné par une définition exhaustive. A ce propos, l'élément essentiel dans la présente loi est le caractère violent que doit présenter l'extrémisme. Il constitue la garantie qu'un comportement légal se situant aux confins des doctrines politiques ne sera pas enregistré par la police. Nous renvoyons au récent rapport du Conseil fédéral «Extrémisme en Suisse» (du 16 mars 1992, FF 1992 III 202 ss, 206). A noter à titre de complément que les actes et les propos racistes tenus en public seront désormais punissables (nouvel article 261^{bis}, CP, message du 2 mars 1992, FF 1992 III 265 ss, 326). Il s'agit là d'une forme d'extrémisme non violent qu'il n'est pas nécessaire d'enregistrer en tant que telle à titre préventif, mais uniquement quand elle se manifeste en public, devenant ainsi délictueuse (sauf en cas d'organisation d'une action de propagande selon l'art. 261^{bis}, 3^e al., CP).

La lutte à l'échelon international contre le crime organisé est placée aujourd'hui en tête des priorités. Il est nécessaire que les organes de sûreté participent à la lutte contre le crime organisé. Lors de la poursuite d'infractions réprimées par la juridiction fédérale, l'office fédéral enquêtera également sur toutes les formes de crime organisé.

La poursuite de toutes les infractions que l'article 340 du code pénal n'attribue pas à la juridiction fédérale relève, en vertu de l'article 64^{bis}, 2^e alinéa, est., de la compétence des cantons. Le deuxième train de mesures pour lutter contre le

crime organisé (objet des grandes lignes de la politique gouvernementale 1991 – 95 R3) modifie le CP notamment en ce sens que l'appartenance à une organisation criminelle sera punissable (message du 30 juin 1993, FF 1993 III 269). Fondamentalement, la poursuite pénale demeurera une prérogative cantonale. Afin d'encourager et d'assurer l'efficacité de la coopération intercantonale et internationale, il appartient à la Confédération de mettre à disposition les instruments nécessaires de coordination de la poursuite pénale (office central de lutte contre le crime organisé, agent de liaison à l'étranger, système d'information; message complémentaire du 12 janv. 1994).

Dans l'accomplissement de son travail, l'office fédéral fera des constatations ou recevra des indications au sujet d'agissements du crime organisé qui n'appartiennent pas à son domaine de compétences. Il devra aussi les analyser: d'une part, il ne pourra mener les poursuites pénales qui relèvent de sa juridiction que s'il peut esquisser l'image complète de l'organisation criminelle; d'autre part, les autres autorités de poursuite pénale en Suisse et à l'étranger ont besoin que l'assistance administrative et l'entraide judiciaire soient optimisées.

La CEP-DFJP avait stigmatisé l'échange parfois lacunaire d'informations entre la Confédération et les cantons, mais aussi entre la Police fédérale et le Bureau central de police (FF 1990 I 715 ss, 727 s.). A l'avenir, il appartiendra à l'office fédéral de transmettre systématiquement aux autorités de poursuite pénale compétentes les renseignements les concernant, comme des indications de l'existence d'un trafic international de stupéfiants à l'Office fédéral de la police ou des indices de délits contre le patrimoine au canton concerné ou au nouvel office central chargé de la lutte contre le crime organisé (cf. aussi le commentaire art. 15, 1^{er} al.). Exceptionnellement, d'autres autorités fédérales, énumérées à l'article 13, seront aussi prévenues. Selon les circonstances, l'information devra être transmise, pour en protéger l'origine, en tant que rapport de l'office fédéral plutôt que copie. Ou alors elle ne pourra pas être utilisée comme preuve, notamment lorsqu'elle provient de l'étranger.

Le nouvel article 260^{ter} du code pénal (message du 30 juin 1993, FF 1993 III 269) contiendra une définition des organisations criminelles. Une autre description juridique du crime organisé se trouve dans le traité d'extradition entre la Suisse et les Etats-Unis d'Amérique (art. 6, ch. 3, RS 0.351.933.6).

La liste des mesures préventives au 2^e alinéa n'a pas de contenu normatif propre. Elle énumère les objets qui sont ensuite réglementés dans les sections 3 à 5. Nous estimons que la complexité de la matière justifie cette forme de description des tâches.

Article 3 Limites

Dans le rapport de la CEP-DFJP, le Ministère public de la Confédération était notamment accusé d'inobservation des droits de la personnalité, consécutive à la récolte et à l'enregistrement de données concernant le comportement légal de personnes:

La collecte et l'exploitation d'informations relatives à la préparation d'agissements punissables touchent à des positions faisant l'objet d'une protection constitutionnelle. Lorsqu'il n'existe pas de motif de police, il faut attacher

beaucoup d'importance à ce que l'exercice de droits politiques et la jouissance de libertés individuelles ne fassent pas dans chaque cas l'objet d'une collecte de données se référant à des personnes (FF 1990 I 784 s.).

La loi réglemente, dans ses deux premiers articles, les « motifs de police » suffisants que peuvent invoquer les organes de sûreté. L'attribution d'une tâche de sûreté ne constitue toutefois que l'une des conditions exigées: le traitement d'informations et la prise d'une mesure préventive sont en outre subordonnés à l'existence d'un indice de menace suffisamment concret. Il est indispensable d'établir expressément les limites du traitement des informations concernant l'engagement politique: l'exercice des droits politiques et la formation de l'opinion politique ne doivent pas être considérés en soi comme un risque pour la sûreté intérieure. Dans ce domaine, l'intervention de l'Etat se justifie uniquement pour mettre en évidence l'existence d'un comportement punissable.

Le projet mis en consultation avait exclu le traitement des informations ayant trait à l'exercice de tous les droits constitutionnels. A ce propos, le présent projet apporte une précision rédactionnelle. L'article 3 interdit le traitement des informations relatives à l'engagement politique ainsi qu'à l'exercice des droits issus de la liberté d'opinion, d'association et de réunion. Cette restriction s'avère nécessaire car toutes les informations concernant une personne ou une organisation ont un lien avec l'exercice d'un droit fondamental. Toute enquête sur le lieu de séjour d'une personne a un lien direct avec la liberté protégée de mouvement ou avec la liberté d'établissement. Tout achat d'outils utilisables pour l'accomplissement d'une infraction est lié à la garantie de la propriété ainsi qu'à la liberté du commerce et de l'industrie.

Le deuxième alinéa introduit une sécurité supplémentaire qui consiste à interdire la poursuite du traitement des données, si le soupçon n'est pas confirmé lors de l'observation d'activités mentionnées au premier alinéa. Lorsque, par exemple, une manifestation, durant laquelle la police escomptait des débordements violents de la part d'extrémistes, se déroule pacifiquement, les analyses des rapports établis à ce propos ne doivent pas se référer à des personnes. Les photographies et les films vidéo de la manifestation doivent être détruits.

La réversibilité de l'intervention par la renonciation à une poursuite du traitement ou par la destruction d'enregistrements ne s'applique toutefois pas aux cas suivants:

- Si l'organisation figure sur la liste des organismes à surveiller (art. 10, 3^e al., let. b), même ses activités légales doivent être annoncées. Il s'agit de se faire une idée générale de cette organisation soupçonnée de représenter un danger sérieux pour la sûreté intérieure. Si, avec le temps, il s'avère que le danger n'existe pas ou a disparu, l'organisation est alors biffée de la liste. L'article 3 peut de nouveau être appliqué.
- Si une personne placée sous surveillance pour cause d'activité interdite ou d'infraction présumée participe à une réunion, l'article 3 ne constitue pas une interdiction de traitement. Il donne uniquement des directives concernant l'établissement du compte rendu et l'enregistrement: ces derniers ne doivent porter ni sur le déroulement général de la réunion ni sur les personnes

présentes, mais se limiter au comportement de la personne surveillée et éventuellement des personnes avec lesquelles elle prend contact.

L'interdiction de poursuivre le traitement n'a pas la même signification pour tous les détenteurs d'informations: si le rapport d'une police cantonale est rédigé sur mandat exprès de l'office fédéral qui estime que les conditions requises sont remplies pour procéder, à titre exceptionnel, à l'enregistrement d'une activité politique, il serait, dans l'optique des tâches incombant aux organes de contrôle selon les articles 23 et 24, inopportun d'exiger la destruction physique de toutes les pièces du dossier. L'activité de l'office fédéral en tant que telle doit être documentée et intelligible. Pour satisfaire aux exigences de la protection de la personnalité et des droits fondamentaux, il suffit de ne pas classer les rapports par personne.

Il en va autrement des rapports ainsi que des clichés et prises de vues envoyés spontanément: quand une communication n'ayant pas été expressément requise ne s'avère pas utile au maintien de la sûreté intérieure, elle doit être détruite conformément à l'article 13, 1^{er} alinéa. De la sorte, la communication n'obtient jamais le caractère de document administratif et ne peut donc être versée aux archives. Cette même conception des choses nous paraît nécessaire au sujet des clichés et prises de vues: lorsqu'une réunion est documentée par des photographies de la police ou des films vidéo, le motif juridique justifiant l'identification des participants et l'archivage disparaît avec son déroulement pacifique. La conservation de ces images ne s'impose pas non plus en vue du contrôle de gestion. Elles seront par conséquent effacées physiquement ou détruites. Dans son ordonnance du 20 décembre 1989 sur l'utilisation par la police d'appareils d'enregistrement du son et des images lors de manifestations, le canton de Berne a d'ailleurs réglementé de manière comparable la destruction de ces enregistrements. Le délai de conservation est même identique, soit 30 jours. Une disposition analogue existe également à l'article 33, 3^e alinéa, de la loi sur la police du canton de Fribourg du 15 novembre 1994 (SGF 551.1).

La protection absolue du secret de vote, du secret de pétition et du secret statistique a été reprise de l'article 24 de la loi sur la protection des données. Ce dernier sera abrogé, lorsque les législations mentionnées dans cette loi auront été édictées.

Pour être en mesure de protéger des personnes, les organes de sûreté doivent inévitablement disposer d'informations les concernant, informations qui, normalement, n'ont pas à intéresser l'Etat. La visite d'un chef d'Etat étranger en Suisse implique le traitement de données quant à sa personnalité et à ses accompagnants, cela afin d'effectuer une évaluation du risque et de prendre les mesures de sécurité nécessaires. Or, le traitement de ce genre de données – en grande partie des informations et des profils de la personnalité particulièrement sensibles au sens de la loi sur la protection des données – doit se fonder sur une base légale expresse, car la police ne peut demander une autorisation formelle des personnes concernées dans chaque cas. D'ordinaire, les mesures de protection sont convenues avec les organes de sûreté étrangers concernés. Ce sont d'ailleurs eux qui mettent à disposition les informations requises, si elles ne sont pas connues de sources publiques.

Section 2: Répartition des tâches

Article 4 Principe

L'article 4 reprend les principes de notre droit constitutionnel relatifs aux compétences et à la responsabilité de la Confédération et des cantons en matière de sûreté intérieure:

- Notre Etat fédéral se fonde sur la souveraineté primaire des cantons en matière de police et ne délègue à la Confédération que des attributions limitées (voir Augustin Macheret, dans le Commentaire de la cst., art. 16, n° 7).
- Selon la présente loi, la tâche principale réside dans l'évaluation et le traitement systématiques d'informations, en vue de prendre les mesures destinées au maintien de la sûreté intérieure. Cette mission revêt une dimension qui dépasse les frontières cantonales et nationales. En l'occurrence, la Confédération peut faire valoir, en vertu du droit constitutionnel, une compétence coordinatrice en matière de direction des opérations et de services fournis, qui a la primauté sur la compétence primaire cantonale.

L'expression «tâche commune de la Confédération et des cantons» est utilisée pour la première fois dans la législation suisse. Nous la proposons pour indiquer que ni un canton agissant seul ni la Confédération se passant sur place des forces cantonales de police ne peuvent venir à bout d'une menace sérieuse contre la sûreté intérieure. Il existe une obligation de coopérer qui est le fondement de notre Etat confédéral. Les spécialistes utilisent à ce propos un terme qui fait partie de notre droit constitutionnel non écrit. Il s'agit de la fidélité confédérale (voir aussi art. 43 du projet de constitution 1977 et art. 49 de l'essai de modèle 1985, tous deux publiés dans FF 1985 III 1). Peter Saladin qualifie d'ailleurs les attributions policières de la Confédération de «pouvoir implicite de second degré» (Commentaire de la cst., art. 3, n° 132).

Le principe de l'article 4 n'est donc pas nouveau juridiquement, puisqu'il correspond à l'interprétation formulée de la Constitution fédérale en vigueur. Pour des raisons de transparence juridique, il nous paraît toutefois important de l'insérer dans la présente loi.

Article 5 Tâches exécutées par la Confédération

Le droit de la Confédération d'assumer la direction en matière de sûreté se rapporte aux compétences constitutionnelles prévues aux articles 14 à 17, 19, 85, chiffre 7, et 102, chiffre 10, cst. Le renforcement et l'affermissement de la direction politique constituent l'une des principales aspirations de la loi. Le premier alinéa concrétise les articles 102, ch. 10, cst. et 3, LOAF, qui définissent les attributions gouvernementales.

La lettre a exige du Conseil fédéral un examen périodique de la situation, cela afin d'éviter que l'administration ne se fonde sur des conceptions surannées du danger. Par ailleurs, les textes juridiques d'exécution (ordonnances et directives) sont constamment mis à jour, et en particulier les listes au sens des articles 10, 3^e alinéa, et 11, 2^e alinéa, lettre a, sur l'information régulière et spontanée. En temps «normaux», le Conseil fédéral n'aura en revanche pas besoin d'attribuer un mandat écrit supplémentaire, car les risques prévisibles sont pris en compte dans les ordonnances et directives. La formulation d'autres mandats ne serait néces-

saire que si des risques élevés étaient mis en évidence ou si des mesures politiques importantes s'imposaient à la suite d'un événement particulier.

Il en va différemment des mesures de protection des personnes et des bâtiments: le Conseil fédéral doit fixer en l'occurrence le degré de sécurité souhaité, parce que ce dernier a des répercussions directes importantes tant sur le plan des charges financières que du personnel. Il incombe au gouvernement de soupeser les risques et les moyens requis.

Le département confie directement ses mandats à l'office fédéral. Suite au suicide du procureur général de la Confédération Dubois en 1958, la Police fédérale a été clairement dissociée de la direction politique (arrêté du Conseil fédéral du 29 avril 1958 concernant le Service de police du Ministère public fédéral, RS 172.213.52). Cette mesure n'a toutefois pas apporté les résultats escomptés, comme il en ressort du rapport de la CEP-DFJP. A l'époque, la direction autonome du Service des enquêtes et des informations (police politique) avait été confiée à la Police fédérale pour éviter que le procureur général et la direction du département ne soient impliqués dans des agissements des services secrets (FF 1958 II 720 ss). Aujourd'hui, ce risque nous paraît plus faible que le manque de direction politique.

Le renforcement de la direction politique ne va pas à l'encontre du principe de la répartition des tâches entre les groupements et les offices (art. 61, LOAF). Les tâches que la loi réserve à la Confédération seront en grande partie attribuées à l'Office fédéral de la sûreté intérieure (exception importante: les contrôles de sécurité au sens de la section 4). Le Conseil fédéral donnera à l'actuel Ministère public de la Confédération cette nouvelle désignation dès que la séparation des fonctions d'accusation de celles de police sera devenue effective (révision PPF, message du 18 août 1993, FF 1993 III 625). Le changement de la dénomination des offices fédéraux relève de la compétence du Conseil fédéral (art. 58, 2^e al., LOAF).

Le mandat confié par le département ne demandera probablement jamais l'exécution d'une action policière concrète, mais plutôt l'accomplissement des tâches qu'impose la menace du moment. L'attribution des mandats policiers aux collaborateurs de l'office fédéral et aux cantons appartiendra au directeur de l'office et aux chefs qu'il aura habilités à remplir cette tâche.

Suite aux travaux de la CEP-DMF (FF 1990 III 1229, voir en particulier le postulat 5), le DMF ne recueille plus activement de renseignements non publiés sur territoire suisse. Lorsque la Division sécurité a besoin de tels renseignements, elle les obtient auprès du Ministère public de la Confédération (art. 15, 1^{er} al., voir aujourd'hui art. 9, 1^{er} al., let. i et j de l'ordonnance du 31 août 1992 sur le système provisoire de traitement des données relatives à la protection de l'Etat ISIS; RS 172.213.60). Durant un service actif ou un service d'appui de l'armée, la troupe récolte aussi des renseignements à l'intérieur du pays. Des organes de sécurité particuliers, rattachés à l'armée, sont également en action. Il importe de déléguer au Conseil fédéral la réglementation en la matière (2^e al.), car l'organisation de l'armée connaîtra avec le temps d'autres changements, même après la réalisation d'Armée 95.

Article 6 Tâches exécutées par les cantons

Puisque tant les cantons que la Confédération assument des tâches de maintien de la sûreté intérieure, l'exécution doit être conforme au principe du fédéralisme (voir supra ch. 122). Chaque canton détermine lui-même les modalités d'exécution et nomme les autorités compétentes.

Après la parution du rapport de la CEP-DFJP, plusieurs cantons ont décrété que les mandats de la Confédération ne devaient plus être adressés à la police cantonale mais au gouvernement cantonal. En cas de menaces soudaines, il est vital d'agir en temps voulu. Comme de surcroît il appartient, au niveau fédéral, à l'Office fédéral de la sûreté intérieure d'appliquer la loi, un contact direct entre les autorités de police est souhaitable. Une voie hiérarchique passant par le gouvernement cantonal ou le chef du Département cantonal de la police ne permettrait pas toujours de procéder sans délai. L'établissement par la Confédération d'une voie hiérarchique ayant fait l'objet de critiques durant la consultation, nous renonçons à la faire figurer dans la loi, au profit de l'entière autonomie cantonale en matière d'organisation. Nous requérons toutefois qu'un organe cantonal compétent soit en tout temps disponible et habilité à agir.

Les corps de police des Villes de Berne et de Zurich accomplissent, selon la loi cantonale, toutes les tâches incombant à la police criminelle et à la sûreté. Concernant leur secteur d'engagement, ils doivent par conséquent être traités comme des polices cantonales. De la sorte, le droit de la fonction publique de ces villes est appliqué, ce qui implique la surveillance par l'exécutif communal. Cette mention directe des communes n'est pas un empiètement sur l'autonomie cantonale en matière d'organisation. Le législateur exige uniquement que la délégation de tâches s'opère de manière cohérente et sans contradiction.

La subordination des organes de sûreté cantonaux au droit cantonal de la fonction publique n'a jamais été contestée. Certaines incertitudes existaient toutefois quant à savoir si la surveillance s'effectuait en fonction du droit cantonal ou, plus précisément, si les conseillers d'Etat possédaient le pouvoir intégral, ou seulement limité, de diriger et de prescrire en matière d'exécution des tâches de la Confédération. A l'avenir, il doit être clairement établi que les cantons, en tant que collectivités, assument la responsabilité de l'exécution et donc aussi de la surveillance intégrale vis-à-vis de la Confédération.

Article 7 Collaboration entre Confédération et cantons

Afin que les cantons exécutent les tâches que leur confère la Confédération comme le souhaite cette dernière, il convient de bien informer non seulement les organes d'exécution, mais aussi leurs autorités politiques hiérarchiques. Cette information relève de la compétence du département. Elle peut s'effectuer par la voie écrite ou par présentation à la conférence intercantonale compétente des gouvernements, la Conférence des chefs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP). Ces dernières années, la «protection de l'Etat» a été inscrite à l'ordre du jour de chacune des réunions de ces conférences.

Lorsqu'une autorité cantonale de police reçoit des informations signalant une menace de la sûreté intérieure, elle l'évalue non seulement en fonction de ses propres attributions, mais aussi des biens juridiquement protégés et des intérêts

de la Confédération ou d'un autre canton. Dans la mesure où la Confédération ne prévoit pas expressément l'obligation de transmettre ces informations (art. 10, 3^e al.), la police cantonale décide seule qui elle entend renseigner. Même les mandats particuliers confiés par la Confédération en vue d'obtenir des informations dans un canton s'accomplissent en principe de manière indépendante.

Le pouvoir direct de direction et de prescription de la Confédération a exceptionnellement la primauté sur le principe de l'indépendance des cantons dans l'accomplissement des mandats. Lorsqu'un mandat concerne plusieurs cantons, ceux-ci conviendront, dans la majorité des cas, directement de la suite de la procédure. Si, par exemple, une personne surveillée quitte le territoire du canton ayant reçu le mandat, la surveillance sera poursuivie, après concertation directe entre les deux polices cantonales, par le nouveau ou par l'ancien canton. Dans des cas compliqués ou lorsque la recherche d'informations doit s'opérer en coopération avec d'autres pays, il peut s'avérer nécessaire de céder la direction à l'office fédéral ainsi que de coordonner les opérations cantonales à partir de l'office et donc d'émettre des instructions directes d'exécution.

Article 8 Relations avec l'étranger

La coopération internationale est une nécessité impérieuse dans la lutte contre le terrorisme, l'espionnage, l'extrémisme violent et le crime organisé. Sans elle, la répression d'infractions commises dans plusieurs pays n'est pas possible. Il est indubitable que les relations avec l'étranger relèvent en premier lieu de la compétence de la Confédération. De tout temps, les autorités de sûreté et les services de renseignements ont entretenu des relations directes, sans passer par les représentations diplomatiques. L'office fédéral doit y être habilité à l'avenir aussi, mais uniquement dans les limites fixées à l'article 15, 2^e alinéa. Les contacts avec l'étranger de l'office central de lutte contre le crime organisé, du service Interpol et la division de l'entraide judiciaire en matière pénale de l'Office fédéral de la police s'effectuent conformément aux dispositions du code pénal et de la loi sur l'entraide judiciaire; ceux des services accomplissant une mission militaire sont réglés par le droit militaire déterminant; ces deux domaines ne tombent pas sous le coup de la présente loi.

En règle générale, les cantons prennent contact avec l'étranger par l'intermédiaire de la Confédération, conformément aux articles 9, 10 et 102, chiffre 8, cst. Le 2^e alinéa précise la possibilité, indiquée à l'article 10, 2^e alinéa, cst., de rapport direct entre les cantons et «les autorités inférieures ainsi que les employés d'un Etat étranger». L'avant-projet du 30 septembre 1991 ne prévoyait que la possibilité d'une coopération avec les polices locales étrangères. Cette conception est trop restrictive: si, pour une question transfrontalière, l'organe compétent est une autorité régionale ou nationale, comme en France par exemple, la possibilité de prendre contact avec ces autorités doit également être consentie.

Article 9 Commission consultative en matière de sûreté intérieure

Pour éviter que le Conseil fédéral dispose uniquement des connaissances techniques de l'administration pour effectuer son examen des menaces existantes, une commission consultative, bénéficiant du concours de personnalités choisies en dehors de l'administration, procédera à des analyses globales et prospectives de la

situation. De la sorte, le risque que des mesures soient prises sur la base de «visions surannées de la menace» devrait être écarté. La participation de représentants des cantons ainsi que des milieux scientifiques, économiques et médiatiques garantit que l'analyse de la commission traduise toute une gamme d'expériences aussi variées que possible. Le chef du DFJP en évalue l'analyse et présente une proposition au Conseil fédéral.

Le 31 août 1992, le DFJP a institué, à titre expérimental, une commission consultative de la protection de l'Etat. A ce jour, cette dernière a siégé à cinq reprises. Au vu de sa courte période d'activité, il est certes possible d'émettre un pronostic favorable. Toutefois, la valeur des suggestions faites par la commission pour apprécier les questions de sécurité ne peut encore être déterminée définitivement.

Section 3: Traitement des informations

Article 10 Devoirs d'information des organes de sûreté

Les organes de sûreté de la Confédération et des cantons doivent disposer de certaines informations pour pouvoir accomplir leurs tâches conformément à la présente loi. Dans cette optique, il importe que les organes de sûreté cantonaux compétents transmettent à l'office fédéral des informations susceptibles de mettre en évidence une mise en danger de la sûreté intérieure et extérieure par le terrorisme, le service de renseignement prohibé, l'extrémisme violent et le crime organisé. L'office fédéral, pour sa part, communique aux services de police cantonaux compétents les informations en sa possession sur d'éventuelles menaces de la sûreté intérieure d'un canton.

Les organes de sûreté de la Confédération et des cantons ont l'obligation de pratiquer l'entraide administrative à grande échelle. Les garde-fous érigés aux articles 1 à 3 à propos du but et des limites de la loi de même qu'à l'article 5 et suivants relatifs aux tâches de la Confédération et des cantons préviennent les traitements superflus. Le département définit, à l'intérieur de ce cadre légal, quelles sont les observations concrètes qu'il y a lieu de communiquer spontanément.

Ces communications concernent, d'une part, certains événements dont on peut présumer qu'ils sont importants sur le plan de la sûreté, par exemple les pertes de passeports, les entrées et sorties de personnes suspectes ou de citoyens de certains pays, les déclarations de marchandises et les déclarations en douane lors de présomption de transferts illégaux de technologie ou de matériel de guerre. La liste des événements devant être spontanément annoncés est approuvée chaque année par le Conseil fédéral. Ces communications se rapportent, d'autre part, à toutes les constatations faites sur certains groupements organisés et leurs chefs de file, dans la mesure où il existe des indications concrètes que leurs activités mettent en danger la sûreté intérieure et extérieure de la Suisse. Fréquemment, les membres de pareils groupements ne commettent pas d'infractions en Suisse, mais se servent de notre pays comme base opérationnelle pour préparer des activités à l'étranger. En général, il n'existe alors aucune raison d'ouvrir une procédure d'enquête de police judiciaire. Cette liste dite d'observations doit également être approuvée chaque année par le Conseil fédéral. Pour ne pas nuire aux tâches concrètes d'exécution en matière de lutte contre la criminalité, la liste

est confidentielle et uniquement mise à disposition des personnes chargées de l'exécution et de la surveillance directe. Le fait de parler abondamment d'une organisation déterminée dans le rapport sur les activités de protection de l'Etat (art. 25) permet évidemment de conclure qu'elle figure sur la liste des observations.

Les deux listes sont des ordonnances juridiques qui, pour des raisons de maintien du secret, en application de l'article 5 de la loi du 21 mars 1986 sur les publications officielles (RS 170.512), ne sont pas publiées.

Article 11 Communications et renseignements d'autres offices

Aux fins de s'acquitter de leurs tâches, les organes de sûreté de la Confédération peuvent aussi, sous certaines conditions, se procurer des informations auprès d'autres services de la Confédération ou des cantons, lorsque ces derniers disposent de renseignements pouvant contribuer au maintien de la sûreté intérieure et extérieure. Ces services sont expressément énumérés au premier alinéa. Ils sont tenus de transmettre des informations uniquement sur demande relative à un cas concret. Le Conseil fédéral fixe explicitement, par voie d'ordonnance, les événements et constatations à annoncer. Le projet de consultation prévoyait de conférer à ces offices le pouvoir de décider eux-mêmes s'il y a lieu d'annoncer les faits constituant une menace pour la sûreté intérieure. Cette idée a été abandonnée, car elle a été mal interprétée. On a vu parfois en elle une invitation à recourir à des pratiques fouineuses. L'article 100 PPF est applicable aux faits que peuvent dénoncer ces autorités, par exemple en cas d'agissements punissables.

Les obligations de garder le secret définies dans la loi, qui renforcent le secret de fonction ordinaire (cf. à ce sujet Jürg Simon, Amtshilfe, Coire/Zurich 1991, p. 87 ss), constituent un problème spécial lors de l'établissement des obligations de renseigner et d'annoncer. A noter à ce propos l'article 50 de la loi sur l'AVS (RS 831.10), l'article 71 de l'arrêté fédéral sur la perception d'un impôt fédéral direct (AIFD; RS 642.11), l'article 47 de la loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne (RS 952.0) et l'article 321 du CP (RS 311.0). En introduisant ces réglementations, le législateur a voulu en principe protéger la vie privée des personnes qui se confient à des spécialistes. Mais il a aussi admis la possibilité que, dans des cas particuliers, l'intérêt de révéler des faits s'avère prépondérant. Dans la majorité de ces lois, le Conseil fédéral est explicitement habilité à prévoir des exceptions. Dans des circonstances clairement définies, la sûreté intérieure peut également constituer pareil intérêt prépondérant. C'est pourquoi la présente loi autorise le Conseil fédéral à adapter, pour un certain laps de temps, en cas de menace accrue pour la sûreté intérieure et extérieure, les obligations légales de garder le secret. Lorsqu'une procédure légale particulière est expressément prévue pour lever l'obligation de garder le secret, et en particulier le secret professionnel au sens de l'article 321, CP, il appartient à l'autorité de surveillance concernée de lever le secret. Par conséquent, la rigueur du secret professionnel ne peut être entamée par voie d'ordonnance. Au contraire, l'autorité habilitée à lever le secret devra apprécier de cas en cas, au vu de la menace concrète, si les intérêts prépondérants de l'Etat ou de tierces personnes s'opposent à l'information des organes de sûreté.

Le Conseil fédéral ne peut élargir la liste des services et organisations qui sont tenus d'informer qu'en cas d'une menace accrue pour la sûreté intérieure et extérieure, et ce pour un laps de temps limité.

A la suite du dépouillement des avis exprimés lors de la consultation, le Conseil fédéral s'est vu conforté dans son intention de nommer expressément dans la loi les autorités tenues d'annoncer et d'informer, cela afin de rendre plus transparente la transmission d'informations concernant la protection de la sûreté intérieure et extérieure. La décision en faveur d'une telle réglementation légale détaillée, et donc aussi univoque, des obligations d'annoncer implique que le Conseil fédéral puisse, dans certaines situations définies par la loi et pas encore prises en considération par le législateur, requérir les compléments nécessaires.

Une réglementation détaillée concernant les sources et l'acquisition des informations par le biais des articles 10 à 12 est indispensable parce que la communication à l'office fédéral implique dans de nombreux cas une modification de la finalité du traitement. L'article 4, 3^e alinéa, de la loi sur la protection des données n'admet pas *a priori* pareille modification. L'article 24 de la loi sur la protection des données prévoit toutefois la possibilité d'une modification licite de la finalité quand il y va du maintien de la sûreté intérieure. Jusqu'à l'entrée en vigueur de la présente loi, le Conseil fédéral est ainsi habilité à décréter les modifications de finalité autorisées. Cette habilitation a été précisée à l'article 3 de l'ordonnance du 14 juin 1993 concernant le traitement des données personnelles lors de l'application de mesures préventives dans le domaine de la protection de l'Etat (RO 1993 1979). Les modifications autorisées en matière de finalité du traitement sont unidirectionnelles: toutes les données qu'a reçues l'office fédéral dans le cadre du maintien de la sûreté intérieure ne peuvent plus être utilisées qu'à cette fin et à aucune autre. Il est certes permis de les faire intervenir dans une procédure, par exemple une procédure pénale ou une mesure d'éloignement d'un étranger, mais uniquement lorsqu'il s'agit d'apprécier la mise en danger de la sûreté intérieure ou extérieure. Nous ne proposons qu'une seule dérogation à cette stricte règle de subordination à la finalité, à savoir pour la lutte contre le crime organisé (cf. ci-dessous art. 15, 1^{er} al.).

La décision de transmettre ou non une certaine information procède pour chaque autorité d'une appréciation. Il faut donc s'attendre à des divergences d'opinions quant au genre et à l'ampleur des révélations. Aussi, le 3^e alinéa règle-t-il la procédure à suivre en cas de différends: Les divergences entre des autorités fédérales ne sont pas assimilables à des litiges juridiques. Les décisions qui s'imposent sont de nature politique. C'est pourquoi il est recouru au terme générique «différend» plutôt qu'à la notion technique «conflit». Les divergences entre les organes cantonaux et la Police fédérale ne participent pas des questions fondamentales sur la répartition des tâches, pour lesquelles est prévue la réclamation de droit public (art. 83, let. a, OJ; RS 173.110), mais plutôt d'un désaccord portant sur l'application du droit. C'est donc en l'occurrence à la Chambre d'accusation du Tribunal fédéral qu'il appartient de trancher.

Article 12 Recherche d'informations

La disposition sur la manière dont procèdent les organes de sûreté de la Confédération et des cantons pour acquérir des informations joue un rôle

primordial dans cette loi. L'une des exigences explicites de la protection de la personnalité et des données a été reprise dans la présente loi, à savoir limiter exclusivement l'acquisition d'informations à l'accomplissement de tâches concrètes de sûreté. La recherche d'informations pour constituer des stocks n'est pas admise.

Aux termes de la loi sur la protection des données, le traitement de données sensibles et de profils de la personnalité est subordonné à l'existence d'une base légale expresse (art. 3, let. c, 17 et 18, LPD). Les critères régissant le traitement de ces données ne peuvent être définis plus précisément au niveau de la poursuite pénale et des mesures préventives prévues dans la présente loi. Selon les personnes ou les événements à l'origine des suspicions, il y a également lieu de faire la lumière sur les convictions idéologiques et politiques en jeu, car c'est fréquemment à cause d'elles que des actes de terrorisme ou d'extrémisme violent sont planifiés. Par ailleurs, il doit être admissible de récolter les données à l'insu des personnes concernées.

Les organes de sûreté sont tenus de se servir exclusivement des moyens prévus dans la loi pour se procurer des informations concernant des particuliers. On a renoncé à la possibilité d'entreprendre des recherches secrètes d'informations, telles qu'elles avaient été prévues dans le projet de texte soumis en consultation. Suite à la motion du conseiller national Leuba (motion du 7 oct. 1992, transmise sous forme de postulat) et à la motion des Commissions de gestion (motion CG N du 24 mai 1993. Surveillance des télécommunications; transmise les 16 juin et 9 déc. 1993), une réglementation légale circonstanciée de l'intervention d'agents d'infiltration est à l'étude.

L'ouverture d'une procédure d'enquête de police judiciaire ou d'une instruction préparatoire est nécessaire pour pouvoir prendre des mesures de contraintes relevant de la procédure pénale, telles que surveillances téléphoniques ou perquisitions. Le recours à de tels moyens sort du champ d'application de la présente loi et s'opère en vertu du droit de procédure déterminant.

Article 13 Traitement de données personnelles

Outre la réglementation relative à la description des tâches et à la recherche d'informations, ce sont en particulier les règles de traitement de l'information qui confèrent la légalité à l'accomplissement des tâches selon cette loi. D'une part, elles délimitent les compétences des organes de l'Etat, de l'autre, elles constituent une valeur de comparaison lors des contrôles ultérieurs.

L'évaluation de l'exactitude et de l'importance des informations à traiter est un élément crucial, dans le domaine de la sûreté intérieure et extérieure. Par ailleurs, la durée du traitement des données personnelles est limitée à l'accomplissement des tâches prévues dans cette loi. Pour satisfaire ces exigences, les données ne doivent pas faire l'objet d'un examen unique, au moment de leur entrée, mais périodique. C'est là le seul moyen d'éviter le stockage et le traitement d'informations erronées, superflues ou inutiles. Cette prescription s'adresse aux organes de sûreté compétents de la Confédération et des cantons. Consécutivement à la révision périodique des données, les informations gardées dans le système ont une validité relativement longue. Ainsi, il faut pouvoir conserver les données relatives

aux délits et aux crimes jusqu'à la prescription de l'action pénale. En ce qui concerne les organisations terroristes par exemple, les informations de longue date sont également souvent riches d'enseignements. Des données étant éliminées à chaque révision périodique, seul un petit nombre d'enregistrements ne sera effacé qu'après écoulement des durées maximales de conservation. Une courte durée de stockage sera notamment choisie pour les données peu sûres.

S'il se veut efficace, le traitement des informations doit être de nos jours automatisé. Pour assurer la protection de la personnalité et sauvegarder le secret face aux tentatives de consultation ou de mise en relation de données, il est recouru à une réglementation claire et restrictive des autorisations d'accès ainsi qu'à des contrôles subséquents des opérations effectuées.

L'ordonnance du 31 août 1992 sur le système provisoire de traitement des données relatives à la protection de l'Etat ISIS (RS 172.213.60) a déjà introduit ce recours à l'informatique pour l'enregistrement et la gestion des données. ISIS est conçu en tant que système isolé, c'est-à-dire qu'il n'est relié à aucun autre système d'information et que seul l'office fédéral peut en disposer. Le système provisoire correspond, à une exception près, au présent projet: pour accomplir efficacement et en temps utile les tâches résultant de cette loi, les services spéciaux des cantons doivent avoir la possibilité d'appeler directement les données mémorisées dans le système ISIS. En revanche, toutes les autres transmissions d'informations s'effectueront de cas en cas. Le raccordement des services cantonaux ne s'effectue pas sans réserve. Le canton doit prendre des mesures organisationnelles garantissant un usage correct des données ainsi que leur sécurité.

Les informations issues de procédures de police judiciaire peuvent parfois fournir aux organes de sûreté d'importants indices pour l'exécution des tâches octroyées par la présente loi. Leur traitement à des fins préventives ne doit donc pas être exclu. Le traitement informatique séparé de ces données garantit toutefois que la nature juridique en tant que donnée de procédure pénale est toujours prise en compte et que toute la base de données fait l'objet, une fois la procédure terminée, d'un examen quant à la nécessité et à l'admissibilité de la poursuite du traitement. Bien que l'article 29^{bis} de la loi fédérale sur la procédure pénale relatif au traitement de données personnelles ne soit en vigueur que depuis le 1^{er} juillet 1993, la réglementation qui y a été décidée se révèle trop contraignante: lorsque les données ne sont plus utiles à la procédure pénale en cours, elles devraient être rendues anonymes ou détruites, ou encore être déposées aux Archives fédérales (art. 29^{bis}, 6^e al., PPF et art. 21 LPD). Pour le maintien de la sûreté intérieure, l'office fédéral doit pouvoir traiter une partie de ces données dans le système d'information, mais cette exception à la loi fédérale sur la procédure pénale doit être conçue de manière aussi restrictive que possible. Il convient à ce propos de distinguer les données concernant des personnes inculpées de celles sur des personnes qui ne le sont pas.

En cas de classement d'une procédure d'enquête de police judiciaire ou d'ouverture d'une instruction préparatoire (la poursuite de la procédure est en général confiée à un canton, voir art. 107, PPF), la police est au minimum tenue de signaler, dans le système d'information, l'existence d'une instruction mettant en cause une personne déterminée et le résultat de cette instruction, et ce jusqu'à la prescription de l'action pénale. D'éventuelles données supplémentaires peuvent

s'avérer nécessaires à titre de mesures préventives au sens de la présente loi. La nécessité de continuer le traitement doit être corroborée par des indices concrets et soumise à une révision périodique. Les demandes de renseignements des personnes concernées (art. 16) peuvent être à l'origine d'un examen de l'opportunité de conserver plus longtemps certaines données. Après le classement d'une procédure d'enquête de police judiciaire, il peut notamment apparaître nécessaire de continuer le traitement de données, lorsque subsiste un soupçon fondé à l'égard de la personne concernée. En effet, la procédure peut avoir été classée pour d'autres raisons. Par exemple, parce que la personne mise en cause s'est soustraite aux effets d'une poursuite judiciaire suisse en prenant la fuite ou parce que les preuves requises pour ouvrir une instruction préparatoire ne suffisent pas, sans toutefois que le soupçon se soit estompé.

La situation est différente en ce qui concerne les personnes non inculpées. Dans de nombreux cas, elles n'apprennent même pas que la police traite des données les concernant, sauf si elles sont interrogées ou si elles sont appelées à témoigner. Tant que des documents de procédure se trouvent auprès de la Police fédérale (même le versement aux archives constitue un traitement au sens de l'art. 3, let. e, de la loi sur la protection des données), toute personne non inculpée peut certes demander à savoir «quelles données la concernant sont traitées par la police judiciaire» (art. 102^{bis}, PPF). Après communication des renseignements, elle doit néanmoins pouvoir être assurée que les informations ne seront pas utilisées contre elle à une date ultérieure. Lorsque, sur la base d'informations tirées d'une procédure judiciaire, un lien est établi entre une personne et une menace concrète envers la sûreté intérieure ou extérieure, cette personne doit être associée à la procédure à titre d'inculpée. Cela afin qu'elle puisse bénéficier des garanties du droit de procédure, et notamment du droit de recevoir la notification que la procédure a été suspendue (art. 106, PPF).

Des dispositions détaillées, de nature essentiellement technique, n'ayant pas leur place dans la loi sont indispensables pour satisfaire aux exigences spécifiques du traitement automatisé des données et pour pouvoir établir des règles de traitement efficaces. La loi attribue au Conseil fédéral la compétence de réglementer ces exigences concernant le traitement futur de l'information. Il fixera par voie d'ordonnance les piliers juridiquement nécessaires, tout en prenant aussi en compte les revendications formulées dans le rapport CEP-DFJP (voir FF 1990 I 805 s. et 842).

Les principes de la protection des données, prévoyant la destruction des données devenues superflues, et du droit sur l'archivage, selon lequel tous les documents officiels de la Confédération doivent être conservés aux Archives fédérales, sont virtuellement contradictoires. Dans leur travail quotidien, les collaborateurs spécialisés de l'office fédéral ne doivent plus avoir accès aux données surannées. Il faut donc les effacer du système d'information ou les actualiser. Les documents s'y rapportant sont en revanche déposés aux Archives fédérales, à moins d'être réputés impropres à l'archivage. Comme le système d'information sert, outre à la transmission directe de données, à l'exploitation des documents, des sauvegardes du système devenues superflues sont versées périodiquement aux Archives fédérales. Dès lors, l'office fédéral n'y a plus accès. De la sorte, il sera possible, après expiration du délai d'interdiction, de reconstituer le mode de travail de

l'office fédéral. Le droit en matière d'archivage ne répond pas encore à toutes les questions que pose la conservation de supports de données. L'«archivage» de systèmes capables d'exploiter ces informations devra encore faire l'objet d'une réglementation. Toutefois, cette dernière ne doit pas s'appliquer uniquement aux supports informatiques de l'office fédéral mais aux systèmes d'information de toute l'administration fédérale.

Article 14 Traitement par les cantons

Afin de prévenir dorénavant les problèmes mis en évidence dans les cantons lors de la consultation des fiches et dossiers de la protection de l'Etat, la présente loi contient, à l'adresse des cantons, une disposition sur le traitement des informations que recueillent les autorités cantonales dans le cadre de l'exécution des mandats de la Confédération. Elle concerne aussi les systèmes d'information automatisés des cantons. L'article 13 et les directives s'y rapportant sont applicables par analogie. Ainsi appartient-il aux organes de sûreté cantonaux de vérifier les communications reçues avant de les transmettre à la Confédération, au même titre que les autorités fédérales compétentes. Par ailleurs, en matière de protection de l'Etat, les données établies pour le compte de la Confédération doivent être conservées séparément des données cantonales.

Le traitement, par des organes de sûreté cantonaux, des données enregistrées en application de cette loi est assujéti au droit fédéral sur la protection des données (art. 24, 4^e al., LPD). En revanche, les personnes accomplissant des tâches qui relèvent de la présente loi sont soumises à la surveillance des organes cantonaux, par exemple d'un préposé cantonal à la protection des données.

Article 15 Communication de données personnelles

L'accomplissement des tâches découlant de cette loi implique également la possibilité de transférer à d'autres autorités et services administratifs des informations révélatrices d'une mise en danger de la sûreté intérieure et extérieure. Le projet mis en consultation contenait une liste exhaustive des destinataires. Certains organismes consultés ont fait part de leur préoccupation. A leur avis, une disposition aussi fouillée et détaillée n'est pas digne de figurer dans une loi. Après avoir demandé l'opinion du préposé fédéral à la protection des données, dont le rôle est déterminant dans l'interprétation et l'application de la loi sur la protection des données, nous renonçons à une réglementation absolue concernant la communication des données personnelles en Suisse. Nous assumerons la compétence qui nous est attribuée dans le sens de l'article 9 de l'ordonnance ISIS (RS 172.213.60). La communication d'informations est effectuée pour la plupart des destinataires sur leur propre demande. Cependant, il existe également des cas dans lesquels l'office fédéral constate que les informations sont nécessaires à une autorité autorisée à recevoir des renseignements et où il transmet les informations de son propre chef. Ce sont avant tout des organes de sécurité des cantons, des autorités de poursuite pénale et des autorités étrangères. Les informations doivent être transmises à ces organes sans qu'ils en fassent eux-mêmes la demande, lorsque l'office fédéral estime qu'ils devraient agir. Le premier alinéa réglemente également le devoir de l'office fédéral de collaborer à la lutte contre le crime organisé menée par d'autres autorités. Il doit mettre à disposition ses

informations et ses constatations à toutes les autorités compétentes qui participent à la lutte contre le crime organisé indépendamment du fait que la sûreté intérieure soit directement touchée. Il peut s'agir par exemple d'informations relatives au trafic de drogue, au blanchissage d'argent, à l'exportation de véhicules volés ou à d'autres infractions contre le patrimoine.

Des critères particuliers s'appliquent au transfert d'informations à des services étrangers. Par le passé, l'échange d'informations se fondait exclusivement sur des accords informels, passés bilatéralement entre des chefs de service ou à l'occasion de conférences pour des groupes entiers de pays. L'expérience montre que de tels accords mettent davantage l'accent sur les besoins d'informations que sur les garde-fous à ériger. Il importe donc que la loi établisse des objectifs clairs et déterminants pour la pratique future. La requête, justifiée en soi, de convenir dorénavant au niveau gouvernemental des échanges d'informations juridiquement contraignants, ne peut toutefois pas être satisfaite (voir à ce propos infra art. 28). La solution proposée se défend juridiquement, et ce d'autant plus que le transfert d'informations à des autorités de sûreté étrangères ne s'effectuera pas sans conditions, mais suivant des critères juridiques très précis. Les lettres a à d du 2^e alinéa définissent les seules raisons qui justifient un transfert d'informations. Comparée à la version envoyée en procédure de consultation, les critères de la lettre a sont encore plus sévères. Le transfert d'informations n'est donc admis que si l'acte que l'on veut prévenir ou élucider est punissable en Suisse. La lettre b s'impose car il peut s'avérer nécessaire de préciser aux autorités étrangères le cas en question, pour que celles-ci puissent fournir les informations souhaitées par les autorités de sûreté suisses. La lettre c s'applique par exemple aux cas où un Etat étranger demande une déclaration de sécurité concernant une personne particulière, avant de lui octroyer l'autorisation requise, par exemple, d'ouvrir une entreprise commerciale, un restaurant ou une maison de jeux. La lettre d entend empêcher le transfert à l'étranger d'informations sur des délits mineurs qui sont certes en relation avec la sûreté intérieure, sans toutefois constituer un sérieux danger pour l'Etat étranger (voir aussi ch. 123.1).

Le 3^e alinéa érige une barrière générale afin d'empêcher la communication de données personnelles à des Etats dont le régime viole les droits de l'homme. Cette disposition est conforme à la réglementation analogue des articles 17 et 38 de la loi du 20 mars 1981 sur l'entraide pénale internationale (RS 351.1) et correspond aussi à l'esprit de la recommandation 12 faite par les Commissions de gestion à l'occasion de leur suivi relatif à la CEP-DFJP (FF 1992 I 289 ss).

Les alinéas 4 et 5 énumèrent d'autres obligations incombant aux autorités de sûreté et aux destinataires des informations. L'office fédéral sera toujours tenu d'indiquer au destinataire s'il s'agit de faits confirmés ou seulement de soupçons qui planent sur une personne déterminée. Il y a lieu en outre de préciser de quand date l'information et si elle a été vérifiée entre-temps. Lors d'échanges d'informations, d'éventuelles dispositions relatives à l'entraide judiciaire ne doivent évidemment pas être contournées.

De nombreuses prises de position ont demandé de prévoir une disposition expresse de protection des sources. Nombre d'informations importantes pour la protection de la sûreté intérieure et extérieure, notamment en provenance de l'étranger, sont uniquement communiquées si les autorités de sûreté suisses

peuvent s'engager fermement à ne pas révéler l'origine de l'information à des tiers. Nous renonçons malgré tout à proposer une telle disposition: par exemple, lorsque les sources proviennent du pays, il ne sera pas possible de prendre dans chaque cas un engagement strict à cet égard, notamment si l'informateur s'est rendu coupable d'une infraction. Par contre, une protection absolue des sources doit fonctionner vis-à-vis des services étrangers; celle-ci ne doit pouvoir être mise en question qu'avec l'accord de la source ou en présence d'intérêts supérieurs de l'Etat (cf. art. 47^{quinquies}, 4^e al., LREC pour la délégation des commissions de gestion et art. 59 et 61 LREC pour les commissions d'enquêtes parlementaires). Pour ces raisons, le Conseil fédéral considère donc la protection des sources comme un instrument de conduite important qu'il réserve à son propre usage et à celui du département.

L'ordonnance requerra l'enregistrement des destinataires du transfert d'informations, de son objet et de son motif. Cela permet non seulement de reconstituer ultérieurement les tenants et les aboutissants du transfert, mais aussi de communiquer aux services qui ont reçu des informations d'éventuelles modifications ou corrections. Il sera par ailleurs établi qu'en principe seul l'office fédéral est habilité à transmettre des données relevant de la sûreté intérieure ou extérieure. Les organes de sûreté cantonaux ne sont pas non plus autorisés à transmettre des informations qu'ils ont reçues de la Confédération; ils en sont les destinataires finals. Dans sa réglementation détaillée, le Conseil fédéral établira les exceptions nécessaires. De la sorte, les services administratifs cantonaux ou les tribunaux pourront obtenir une réponse à des demandes de renseignements déterminées. Pour les autres cas, il appartiendra à la police cantonale d'obtenir l'accord de l'office fédéral.

Article 16 Droit d'être renseigné

Cet article renvoie aux dispositions de la loi fédérale sur la protection des données (droit d'accès: art. 8 et 9 ainsi que prétentions et procédure: art. 25 et 27, LPD). Parce que dans la majorité des cas des intérêts publics ou privés prépondérants s'opposent au droit de recevoir des renseignements complets sur les données de police, la règle relative à l'octroi de renseignements ne deviendrait que l'exception. Aussi, proposons-nous qu'il faille justifier une demande de renseignements afin que la pesée des intérêts puisse être effectuée en pleine connaissance des motifs de la part des deux parties. Cette solution, que nous avons également proposée pour le système d'information de l'office central en matière de lutte contre le crime organisé (message du 12 janv. 1994), a d'ailleurs fait ses preuves comme règle de droit germanique pour l'octroi de renseignements à l'office fédéral allemand de protection de la Constitution.

Il faut noter aussi que les voies de droit ont été reprises de l'article 24 de la loi sur la protection des données.

Section 4: Contrôles de sécurité relatifs à des personnes

Article 17 Personnes assujetties aux contrôles

Lors de l'élaboration de la liste des personnes à contrôler en application de l'ordonnance du 15 avril 1992 relative aux contrôles de sécurité dans l'Administration fédérale (RS 172.013), le Conseil fédéral a décidé de prévoir, pour

des raisons politiques, un nombre de fonctions aussi restreint que possible. Il a fixé un seuil de 1200 fonctions pour l'élaboration de la liste. Or, il s'est avéré que tous les souhaits de l'administration n'ont pas pu être pris en considération, notamment ceux du DMF. Même dans les départements civils, il a fallu renoncer au contrôle de certaines fonctions telles que chauffeurs de conseillers fédéraux, traducteurs à l'Office fédéral des réfugiés et spécialistes TED travaillant dans des domaines sensibles. La pratique actuelle provisoire du contrôle de sécurité constituerait une interprétation très restrictive du 1^{er} alinéa, lettres b, c et g. Cette disposition est conforme à la situation actuelle de la menace. Une approbation de la loi n'y changerait rien dans des circonstances comparables.

Concernant les militaires (contrôle selon let. d, év. aussi a à c), le nombre des personnes à contrôler ne peut pas être réduit à ce point. A l'avenir également, l'accès à des installations classifiées ne doit être autorisé qu'à des personnes contrôlées, car la trahison d'une seule personne peut rendre l'installation inutile. Il en va de même des militaires qui utilisent des documents classifiés ou les prennent à la maison. Le système de milice suisse implique souvent une grande répartition de documents confidentiels et secrets. Par ailleurs, les militaires n'effectuent du service que pendant une période réduite. Chez les fonctionnaires, un risque est plus facilement identifiable. Nous observons que, selon l'ordonnance du 1^{er} mai 1990 concernant la protection des informations (RS 510.411), la classification n'est désormais prévue que pour les informations «dont la révélation peut mettre en péril l'accomplissement de la mission de parties essentielles de l'armée» (art. 5).

La situation est encore différente quant aux mandats classifiés de l'armée (let. e): lorsque des entreprises étrangères participent à des projets d'armement ou lorsqu'une maison suisse livre de l'armement à l'étranger, les accords de protection du secret passés avec les autres pays exigent le contrôle de toutes les personnes ayant accès à des secrets. Tous ces accords de protection du secret sont aujourd'hui assujettis à l'approbation du Conseil fédéral. Quand une entreprise suisse collabore à l'exécution de mandats classifiés de l'armée suisse, les activités à confier uniquement à des travailleurs contrôlés sont déterminées au cas par cas. Le système des accords de protection du secret, qui impose à chaque Etat le contrôle de ses propres ressortissants et la remise d'une déclaration de sécurité préalablement à la prise de connaissance par ces derniers des secrets de l'autre Etat, garantit que des Etats étrangers n'effectueront pas des recherches sur des citoyens suisses ou ne procéderont pas eux-mêmes à des investigations en Suisse. Le contrôle par les autorités suisses est donc aussi dans le propre intérêt des personnes concernées.

Le contrôle des conjoints (mariés ou non) et la communication de l'existence de contacts à l'étranger pour les fonctions particulièrement sensibles ont été vivement contestés durant la procédure de consultation. C'est pourquoi nous renonçons à en laisser la compétence au Conseil fédéral. Les questions concernant les conjoints seront éventuellement posées au cours d'une entrevue privée (art. 18, 2^e al., let. d), si elles sont importantes pour le choix de la candidate ou du candidat, comme par exemple dans le cas des futurs diplomates. De la sorte, les personnes contrôlées peuvent elles-mêmes représenter les intérêts de leurs conjoints, si bien qu'aucun registre ne sera consulté.

Dans un Etat de droit, le consentement de la personne à contrôler est nécessaire. Sans elle, la déclaration de sécurité ne peut être délivrée. Le risque existe donc que l'autorité compétente renonce à la nomination ou à l'attribution d'une fonction. N'étant pas obligatoirement liée au résultat du contrôle (art. 19, 3^e al.), l'autorité à tout loisir d'apprécier le refus. Des difficultés pourraient toutefois surgir à l'armée, où le refus de donner son approbation peut s'opposer au devoir d'accepter un grade ou une fonction (art. 10, OM; RS 510.10).

Le contrôle de sécurité précède la proposition de nommer une personne à un poste ou de lui attribuer une fonction particulière. Etendre ce contrôle à tous les candidats ou aux derniers candidats en lice serait une mesure disproportionnée et rendrait illusoire la voie de recours (art. 19, 4^e al.). Un éventuel recours doit avoir fait l'objet d'une décision avant la nomination ou l'attribution d'une nouvelle fonction.

Le Conseil fédéral établira des listes, en principe exhaustives, à l'usage de l'administration fédérale et de l'armée. Exceptionnellement, les chefs de département et le chancelier de la Confédération pourront soumettre des personnes à un contrôle, lors de la création de nouvelles fonctions ou d'une réorganisation tellement profonde qu'en application de la loi il est devenu obligatoire de soumettre à un contrôle les candidats à ces fonctions. Les listes seront révisées périodiquement, mais ne contiendront que les fonctions permanentes.

Il n'est pas possible d'énumérer de façon exhaustive les personnes qui doivent être contrôlées dans le cadre de l'exécution de mandats de l'armée. Les particularités de ces contrôles seront réglées au moment de l'attribution des mandats, compte tenu de la liberté qu'il conviendra de laisser aux employeurs de choisir les travailleurs en fonction de la spécificité des missions.

Article 18 Teneur du contrôle de sécurité

Dans de nombreux cas, ce sont les antécédents d'une personne qui ouvrent les portes à l'extorsion, la corruption ou la trahison. Des difficultés personnelles et financières ou des relations nouées lors de voyages à l'étranger, mais maintenues secrètes en Suisse, peuvent, selon les circonstances, créer ultérieurement des situations susceptibles de nuire gravement à un Etat. Par ailleurs, l'Etat ne peut pas se permettre d'occuper des personnes dont l'intention est de lui faire du tort.

Lors du contrôle de sécurité, il convient, davantage encore que lors du traitement préventif des informations par les organes de sûreté, de ne pas considérer l'activité politique légale comme un risque pour la sécurité. Les nominations aux postes de l'administration les plus élevés font l'objet de discussions quant à l'appartenance publiquement connue des candidates et candidats à un parti politique, appartenance qui influe même sur le choix effectué. Or, même pour ces postes, il serait juridiquement et démocratiquement indéfendable d'envisager un risque pour la sécurité du fait des convictions ou de l'appartenance politique de la personne concernée. Cela n'exclut toutefois pas qu'en raison de leur devoir de loyauté envers la Confédération, une fois nommés, les fonctionnaires fassent preuve d'une certaine retenue lorsqu'ils expriment un point de vue politique dans l'exercice de leurs fonctions.

La recherche de données est réglée de manière exhaustive à l'alinéa 2. Il est nécessaire d'obtenir le consentement de la personne à contrôler pour pouvoir interroger des tiers, au risque d'essayer un refus abusif. Dans l'optique de la contestation de données ou d'appréciations erronées et des possibilités de recours, la transparence s'impose lors de la recherche d'informations. Un refus injustifié et abusif, par exemple le refus d'autoriser qu'un ancien employeur soit consulté, peut éventuellement intervenir dans l'appréciation de la sécurité. Selon le droit en vigueur, aucune inscription radiée du casier judiciaire ne peut être communiquée (art. 363, 4^e al., CP). Cette prescription restera inchangée.

L'interrogation au sens du 2^e alinéa, lettre d, doit offrir une certaine liberté de poser des questions en rapport avec la vie privée de la personne concernée. Le contrôle de sécurité serait illusoire si, sous le couvert des droits fondamentaux, la personne concernée pouvait refuser de répondre à des demandes de renseignements sur d'éventuels abus d'alcool ou de stupéfiants, des dettes personnelles, des occupations accessoires, etc. La personne interrogée est tenue de dire la vérité. Elle peut toutefois déclarer ne pas vouloir répondre à certaines questions. Il appartient alors au service spécialisé d'apprécier le refus de répondre.

Article 19 Exécution du contrôle de sécurité

Un ou plusieurs services spécialisés seront constitués afin d'exécuter les contrôles de sécurité. Les organes de contrôle doivent posséder de grandes connaissances techniques et beaucoup de doigté, raison pour laquelle cette tâche doit être confiée à des spécialistes. A l'appui de l'ordonnance provisoire du 15 avril 1992 relative aux contrôles de sécurité dans l'administration fédérale, plusieurs départements ont confié les contrôles à l'Office fédéral du personnel (ChF: RS 172.013.1; DFJP: RS 172.013.1; DFI: RS 172.013.2; DFF: RS 172.013.3). L'Office central du DMF pour la protection et la sécurité (OCS) exécute le contrôle des militaires et des mandataires de projets d'armement (art. 11 ss, O concernant la sauvegarde du secret, RS 510.413; art. 10 ss, O concernant les contrôles de sécurité relatifs aux personnes dans le domaine militaire, RS 510.418).

La personne concernée reçoit le résultat du contrôle avant la présentation de la proposition d'élection ou de nomination. Elle a la possibilité de consulter les documents de contrôle et de faire valoir ses droits au sens de l'article 25 de la loi sur la protection des données. Le délai de dix jours est court afin de ne pas trop retarder l'élection ou la nomination.

Le refus de délivrer la déclaration de sécurité ou la formulation de réserves sont susceptibles de recours. Le recours est en principe traité en application de la loi sur la procédure administrative. Le Conseil fédéral est toutefois habilité à édicter, par voie d'ordonnance, les dispositions visant à accélérer la procédure. Les dispositions de l'article 55, PA sur l'effet suspensif doivent toutefois être applicables au recours, sous peine de vider ce droit de sa substance. Autant que possible, le Conseil fédéral ne créera pas de nouvelle autorité de recours. Il attribuera par exemple à la Commission de recours en matière de personnel fédéral et à la Commission de recours du DMF la compétence de statuer respectivement en matière de fonctionnaires ainsi que d'armée et de mandats d'armement. Rares étant les cas attendus, l'institution d'une commission de recours particulière ne se justifierait que difficilement.

Il convient de préciser que les recours relevant du droit de la protection des données interjetés par des personnes ayant reçu la déclaration de sécurité se fondent sur l'article 16. Si, en revanche, la déclaration de sécurité est refusée ou pourvue d'une réserve, l'autorité de recours indépendante se prononce aussi sur la manière d'apprécier les données contestées dans l'optique de la sécurité.

En cas de délivrance de la déclaration de sécurité ou, exceptionnellement, de suppression de l'effet suspensif (art. 55, 2^e al., PA), le service spécialisé soumet son évaluation à l'autorité responsable de l'élection, de la nomination ou de l'attribution du mandat. Il s'agira en général du département et pas d'une unité administrative subordonnée ayant éventuellement préparé le mandat. Dans les cas où l'autorité de nomination est le Conseil fédéral ou lorsque ce dernier délègue sa fonction militaire à des officiers d'état-major, c'est au département qu'est adressée la communication, car le service de vérification, en qualité d'organe de l'administration, ne communique pas directement avec le Conseil fédéral.

La déclaration de sécurité est délivrée sans indication des motifs. Par contre, un refus ou une réserve doivent être motivés sommairement. Dans pareils cas, les chefs de département et le chancelier de la Confédération doivent sur demande avoir accès aux documents pour préparer leur décision ou proposition.

Qu'il s'agisse de la délivrance de la déclaration de sécurité ou du refus, l'évaluation du service spécialisé ne lie pas l'autorité d'élection ou de nomination. Lorsque aucun risque pour la sécurité n'est avancé, le Conseil fédéral peut avoir d'autres raisons qui militent contre l'élection. Mais lorsque l'élection ou la nomination procède de la décision d'un département ou de la Chancellerie fédérale, les personnes pressenties peuvent s'attendre à être désignées après la déclaration de sécurité. L'autorité compétente a en effet porté son choix sur la personne concernée et soumettra uniquement celle-là à un contrôle. Inversement, l'autorité requérante se charge en général de l'évaluation en cas de déclaration de sécurité négative, notamment lorsque celle-ci est encore confirmée par l'autorité de recours. L'autorité d'élection doit toutefois avoir la possibilité d'écarter un risque par d'autres mesures concrètes que la non-élection. Lorsque les contrôles de sécurité concernent des mandats classifiés (art. 17, 1^{er} al., let. e), la déclaration de sécurité relative aux travailleurs sera établie à l'intention de l'employeur. Le résultat du contrôle lie évidemment ce dernier. Il appartiendra au Conseil fédéral de régler ces détails.

La délégation du 5^e alinéa s'impose pour assurer un contrôle circonspect et efficace. La délégation ne souffre aucune dérogation aux dispositions de la PA ou de la loi sur la protection des données. Elle autorise uniquement à en mettre en pratique les principes dans des cas spécifiques.

Section 5: Tâches relatives à la protection de personnes et de bâtiments

Article 20 Principes

L'article 11 de la loi du 26 mars 1934 sur les garanties politiques (RS 170.21) rend «les cantons . . . responsables de tout enlèvement ou détérioration de biens de la Confédération occasionné par des troubles intérieurs». Cette disposition omet de nombreuses tâches de protection incombant à la Confédération:

- L'«atteinte à l'ordre public» ne constitue pas le seul risque existant.
- Il n'est fait aucune allusion à la protection des personnes (autorités fédérales, personnel diplomatique et consulaire).
- Les tâches de protection découlant du droit international public qui concernent des bâtiments, appartenant en général à des Etats étrangers ou à des organisations internationales, et même des bâtiments financés par la Suisse comme ceux de la fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI) à Genève sont juridiquement la propriété d'une fondation suisse et non de la Confédération (voir p. ex. FF 1989 I 1185 ss, 1188, 1989 III 1626).

L'accomplissement de ces tâches de protection se situe «en marge» des compétences fédérales. Si la Confédération accomplissait entièrement ces obligations avec son propre personnel, il se produirait un chevauchement de deux souverainetés policières et des problèmes insolubles de délimitation. C'est pourquoi nous proposons de prévoir, sur le plan légal, des exceptions habilitant la police des cantons à assumer les tâches de protection de la Confédération. Le concours de services de protection privés s'avérera nécessaire lors d'importants événements exceptionnels ou lorsque les tâches de protection incombant au personnel de la Confédération s'amplifient soudainement.

Il est apparu ces dernières années que, lors de situations extraordinaires, certaines des mesures indispensables ne pouvaient être prises que partiellement, car la surveillance nécessite souvent beaucoup de personnel, les effectifs des corps de police concernés ne suffisent pas et la possibilité de recourir à des services de protection privés ne s'offre pas toujours. A noter, à titre d'exemple, les attaques d'opposants aux régimes turcs et iraniens contre les représentations de leurs pays à Berne et à Zurich. En présence d'indications suggérant une mise en danger accrue de ce genre de bâtiments et devant l'impossibilité de la police cantonale de se renforcer en conséquence, il y a lieu d'envisager à l'avenir l'opportunité d'une intervention du personnel spécialisé de la Confédération, soit du Corps des gardes-fortifications ou éventuellement du Corps des gardes-frontière. Suivant les tâches alors assumées, il devrait être donné aux agents de la Confédération des attributions de police qui relèvent de la souveraineté cantonale. L'intervention devrait donc s'effectuer d'un commun accord avec le canton concerné. En général, le personnel serait placé sous la direction du commandement de police compétent. Il n'est toutefois pas exclu de convenir d'un engagement placé sous des directions distinctes. Cela serait par exemple envisageable s'il fallait ériger, en guise de mesure de protection, une zone interdite dont la Confédération prendrait la direction. Le recours à de telles solutions souples et opportunes exige la possibilité, comme base juridique, d'une délégation de compétences au Conseil fédéral. En revanche, l'article 22, 3^e alinéa, ne constitue pas une base juridique justifiant une intervention de militaires. Il faudrait pour cela que soient remplies les conditions régissant un service d'ordre (RS 121) ou un service d'appui selon la future loi militaire et que l'intervention s'appuie sur leurs bases juridiques.

Article 21 Protection des autorités fédérales

Le service de sécurité de l'administration fédérale assume les mesures suivantes de garde et de surveillance avec son propre personnel:

- service des loges et de surveillance au Palais fédéral, dans les bâtiments où

- travaillent les chefs de département et dans les bâtiments menacés abritant plusieurs offices fédéraux;
- occupation permanente de la centrale d'alarme de l'administration fédérale;
 - surveillance nocturne des bâtiments administratifs de Berne et de la banlieue par des vigiles.

Le centre administratif du DMF à la Papiermühlestrasse est gardé par le personnel du DMF et par une entreprise privée de gardiennage. Dans les autres bâtiments administratifs de la Confédération, c'est le personnel des offices qui accomplit certaines tâches de protection.

Cette organisation assure actuellement un minimum de protection, qui est considéré comme insuffisant à terme. Des possibilités d'amélioration font l'objet de recherches intensives. Sur la base de l'article 21, de plus larges mesures pourront être prises si cela devait s'avérer nécessaire. Les Chambres fédérales disposeront d'un pouvoir de décision déterminant en matière de budget et d'effectif.

L'article 14 de la loi sur les garanties dispose que les bâtiments à l'usage des autorités fédérales «sont sous la police immédiate de celles-ci». Le 2^e alinéa précise cette règle, appelée communément de nos jours droit de police.

Les mesures de protection architectoniques sont prises en application de l'ordonnance du 18 décembre 1991 sur les constructions fédérales (RS 172.057.20). Il sera fait appel pour cela au concours des spécialistes de l'office fédéral. Aujourd'hui déjà, un comité de coordination placé sous la direction du Ministère public de la Confédération prépare les décisions qui seront prises par le Conseil fédéral et définit le degré de protection visé. Cette pratique ayant fait ses preuves, il est prévu de la maintenir. Ce comité se composera des secrétaires généraux ou de responsables de la sécurité des départements et de représentants des CFF, des PTT et du secteur EPF. Il sera éventuellement complété par des représentants du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances.

Article 22 Exécution des obligations de protection découlant du droit international public

Les Conventions de Vienne sur les relations diplomatiques (RS 0.191.01, art. 22) et sur les relations consulaires (RS 0.191.02, art. 31) engagent la Suisse à veiller sur la sécurité des personnes bénéficiant du statut diplomatique ou consulaire ainsi que des bâtiments et installations utilisés pour ces relations. Cette obligation va au-delà de la mission générale de protection qu'assume la police à l'égard de toute la population de notre pays. Elle comprend notamment une responsabilité en cas de détériorations. Concernant les attaques mentionnées ci-dessus (cf. commentaire de l'art. 20), c'est la Confédération qui a dû en supporter les dommages. Dans tous les accords relatifs au siège d'organisations internationales, la Suisse garantit l'inviolabilité de leurs locaux.

Ces obligations en matière de protection impliquent une présence renforcée de la police et des patrouilles plus fréquentes aux alentours d'ambassades et de résidences, l'accompagnement de transports, des mesures d'escorte et de sécurité envers les personnes, les bâtiments et les manifestations menacés, etc. Le pays étranger concerné est lui-même responsable de la sécurité des locaux en ex-

territorialité, soit à l'intérieur de bâtiments et d'aires clôturées. Les mesures prises sont très variables.

Il appartient aux cantons de veiller à l'exécution de ces obligations en matière de protection. Ils sont assistés par l'office fédéral qui s'occupe, d'entente avec le DFAE, de la coordination avec les représentations étrangères et les organisations internationales. Le volume de ces tâches varie fortement d'un canton à l'autre, le Canton de Genève et la Ville de Berne étant particulièrement touchés. C'est pourquoi il est prévu une indemnisation (art. 26, 2^o al.).

Section 6: Dispositions organisationnelles diverses

Article 23 Contrôle parlementaire

La modification de la loi sur les rapports entre les conseils (RS 171.11, art. 47^{quinquies}) est entrée en vigueur le 1^{er} février 1992; cette disposition a servi de base à la constitution de la Délégation des commissions de gestion chargée d'exercer la haute surveillance sur la protection de l'Etat et les services de renseignement. Cet organe a entamé son activité de contrôle. L'article 23 ne revêt qu'un caractère de rappel et entend souligner la pluralité des niveaux de la surveillance exercée sur cette délicate tâche de l'Etat.

Article 24 Contrôle administratif

Lors de la promulgation de l'arrêté du Conseil fédéral du 29 avril 1958 concernant le Service de police du Ministère public fédéral (RS 172.213.52), la police dite politique est demeurée formellement assujettie à la surveillance administrative du Conseil fédéral et du département; néanmoins, la dissociation des fonctions de procureur général et de chef direct du service de renseignement a, dans la même mesure, entraîné celle des organes suprêmes de surveillance administrative. Le chef du Département était certes informé personnellement et confidentiellement des découvertes importantes de la police politique. Toutefois, étant donné qu'il n'était guère en mesure de procéder lui-même à une surveillance intensive et qu'il ne pouvait déléguer cette tâche, tout discernement entre les informations traitées à juste titre parce que relatives à de réels dangers et les données inutiles enregistrées par la police politique était impossible. Suite aux investigations de la CEP-DFJP, cette situation a débouché sur la fameuse «affaire des fiches», à laquelle l'application de l'arrêté fédéral du 20 octobre 1992 sur la consultation des documents du Ministère public de la Confédération (RS 172.213.54) entend mettre un point final.

C'est pourquoi le chef du DFJP a, le 25 août 1992, édicté des directives sur le contrôle de la protection de l'Etat par le DFJP, en vertu desquelles un groupe de personnes placées sous la direction du Secrétaire général exerce une surveillance régulière sur l'activité de protection de l'Etat déployée par la Police fédérale. Pour des questions d'effectifs, la densité des contrôles ne peut être très grande; cette solution est néanmoins acceptable dans la mesure où les contrôles internes ont été sensiblement renforcés, notamment grâce à l'introduction d'un système d'enregistrement informatisé (cf. l'ordonnance du 31 août 1992 concernant le système d'information provisoire sur la protection de l'Etat ISIS; RS 172.213.60, dont les art. 6, 20 et 21, en particulier, préfigurent certains éléments de l'art. 12 de la présente loi).

Lors de la procédure de consultation, plusieurs cantons ont suggéré que la Confédération, qui assure la direction de la protection de l'Etat, en assume également la surveillance. En fait, l'article 24, 4^e alinéa, de la loi sur la protection des données offre un précédent puisque le droit fédéral en matière de protection des données est également applicable dans les cantons mais préserve «les prérogatives de surveillance prévues par le droit cantonal». Dans cette mesure, le fédéralisme admet que la Confédération s'ingère dans les compétences cantonales d'exécution. C'est pourquoi nous proposons de charger le Conseil fédéral de fixer les principes des contrôles, l'exécution en incombant toutefois aux autorités cantonales de surveillance.

Article 25 Rapports

Le postulat Josi Meier du 8 mars 1990 «Rapport annuel sur la protection de l'Etat» (90.399, transmis le 18 juin 1990) exige un compte rendu annuel sous une forme analogue à celle du rapport sur la protection de la constitution publié chaque année en Allemagne. Le postulat Grendelmeier du 18 décembre 1992 «Rapports périodiques sur l'extrémisme» (92.3593) préconise la présentation d'un rapport tous les deux ans.

Pour regagner et conserver la confiance des Chambres et de la population, un compte rendu régulier, complet et transparent s'impose. Nous proposons donc d'astreindre le Conseil fédéral à la publication d'un rapport annuel. La question de savoir si le compte rendu doit faire l'objet d'un rapport séparé ou s'il doit être présenté dans le cadre élargi du rapport de gestion annuel est laissée ouverte. La seconde solution devrait être principalement retenue en période de détente véritable. Il serait inadmissible que le traitement des informations dépende davantage de l'obligation de présenter un rapport que de considérations de police.

Article 26 Prestations financières allouées aux cantons

Lors de la procédure de consultation, les cantons ont unanimement exigé que la Confédération soit tenue de leur rembourser intégralement les frais découlant des tâches de protection de l'Etat accomplies pour le compte de la Confédération. Nous vous proposons de répondre à cette exigence dans la mesure décrite ci-après, bien qu'il s'agisse d'une dérogation au principe selon lequel les cantons supportent eux-mêmes le coût de l'exécution du droit fédéral.

La non-prise en charge des frais de collaboration au traitement des informations pourrait s'avérer catastrophique: l'exécution d'un mandat portant sur la recherche d'un lieu de séjour ou sur l'observation d'une personne peut avoir des répercussions financières totalement différentes. Si la Confédération ne participait pas aux frais, il faudrait s'attendre à de nombreuses réponses négatives, car certains cantons renonceraient à mettre à disposition du personnel spécialement formé pour un engagement approprié à la menace. Cette évolution pourrait avoir des conséquences très négatives sur les tâches de police judiciaire accomplies pour le compte de la Confédération conformément à la procédure pénale fédérale, car les investigations menées sur mandat de la Confédération requièrent des connaissances spéciales en partie identiques à celles qu'exige le traitement préventif des informations. La Confédération a donc intérêt à ce que les cantons disposent de spécialistes compétents et aptes à fournir les résultats souhaités grâce à de bonnes

connaissances des conditions locales et avec des moyens raisonnables. Du personnel engagé par la Confédération coûterait certainement plus cher; de plus, une telle solution n'est pas souhaitable pour des considérations fédéralistes.

De ce fait, un remboursement adéquat des frais dépend du nombre des personnes qui, dans un canton déterminé, travaillent essentiellement pour le compte de la Confédération. Sont déterminantes à cet égard les prestations fournies conformément à la section 3. de la loi, mais non les tâches de police judiciaire accomplies pour le compte de la Confédération. Dans ce domaine, la prise en charge des frais est régie par la procédure pénale fédérale qui ne prévoit une prise en charge par la Confédération qu'en cas de dépenses extraordinaires (art. 106, 2^e al., PPF). Actuellement, les cantons ne reçoivent qu'une modeste indemnité à titre de contribution à la protection de l'Etat. Elle atteint aujourd'hui 1 320 000 francs par année. La comptabilisation de cette contribution varie d'un canton à l'autre: certains l'ont inscrite en tant que recette dans leurs comptes généraux, alors que d'autres l'ont laissée à la libre disposition du commandant de la police, parfois même sans exercer de contrôle sur son utilisation. Le droit financier cantonal est déterminant à cet égard. Il pourrait néanmoins s'avérer judicieux de mettre, à l'avenir également, à la disposition des services de police une partie de l'indemnité, dont le montant serait affecté à des dépenses relatives à l'accomplissement de tâches fédérales, par exemple à l'achat de matériel; en effet, il n'est guère loisible de prévoir la nature et le nombre des mandats fédéraux.

L'ampleur des frais relatifs à l'accomplissement de tâches de protection imposées par le droit international public varie considérablement d'un canton à l'autre. Le Canton de Genève et la Ville de Berne supportent, de par la présence de représentations diplomatiques et consulaires ainsi que d'organisations internationales sur leur territoire, un lourd fardeau qui a jusqu'ici été compensé par des prestations de la Confédération. Dès 1994, le montant global de cette compensation s'élève à 9 millions de francs par année (ACF du 24 nov. 1993, pour Genève 5 mio. de fr., pour Berne 4 mio. de fr.). Ces dernières années, d'autres cantons se sont adressés à la Confédération pour exiger des compensations analogues ou ont fait valoir de telles prétentions lors de la procédure de consultation. Le Conseil fédéral souhaiterait satisfaire les revendications des cantons qui, par rapport à d'autres, supportent des frais particulièrement élevés. A cet égard, il peut s'agir de tâches permanentes ou d'événements particuliers, par exemple de grandes conférences internationales, notamment lorsque celles-ci se déroulent en Suisse sur invitation de la Confédération. Outre les tâches de protection «générées» par la Confédération, il existe des situations-limite délicates. Des manifestations privées, tel le Forum économique de Davos, ont attiré ces dernières années de nombreux chefs d'Etat et personnalités politiques, dont la sécurité a requis des mesures de protection coûteuses. Dans la mesure où la Suisse les utilise en tant que théâtre de discussions politiques à haut niveau, elle confère un caractère semi-officiel à de telles manifestations et renforce du même coup la renommée internationale de notre pays. Nous souhaitons ne pas nous déterminer déjà aujourd'hui à propos de ces cas-limite; nous les examinerons en toute sérénité le moment venu.

L'Institut suisse de police de Neuchâtel (ISPN) forme des policiers pour le compte des cantons qui ne disposent pas eux-mêmes d'une école de recrues; il

dispense les cours de cadres et de perfectionnement pour les cantons et l'actuel Ministère public de la Confédération. C'est pourquoi la Confédération verse 234 000 francs (budget 1993) à l'ISPN. La CEP-DFJP ayant critiqué la formation au sein du Ministère public, des améliorations sont prévues. Les cours, jusqu'ici essentiellement organisés sur un plan interne, doivent être plus fréquemment dispensés dans des institutions externes ou faire appel à des orateurs externes, de manière à favoriser de nouvelles impulsions. L'ISPN offre des conditions optimales que la Confédération devrait à l'avenir mettre davantage à profit. A cet égard, nous envisageons de déboursier non pas une aide financière revêtant un caractère d'encouragement, mais bien un montant correspondant à la valeur des prestations fournies à la Confédération, dans la mesure où l'enseignement inclut des cours spécifiques sur des questions de sûreté intérieure, permettant aux organes de sûreté de la Confédération et des cantons – ce qui est également dans l'intérêt de la Confédération – de se tenir au courant des dernières nouveautés (cf. également les considérations suivantes relatives à l'art. 27).

Article 27 Formation

L'importance de la formation et du perfectionnement en tant que condition préalable à une activité administrative efficace est aujourd'hui incontestée. Le Conseil fédéral l'a également souligné dans la stratégie de promotion des cadres qu'il a récemment publiée. Le DFF est en train d'élaborer une nouvelle ordonnance sur la formation.

Au sein du Ministère public de la Confédération, l'attention nécessaire avait certes été accordée à la formation. Les nouveaux collaborateurs et collaboratrices bénéficiant d'une formation policière étaient soigneusement initiés aux particularités de la poursuite des infractions relevant de la juridiction fédérale; les collaborateurs ne disposant pas d'une instruction policière recevaient également une formation approfondie à leur place de travail. Le perfectionnement était assuré par des manifestations internes, des cours à l'ISPN ainsi que par des visites ou des stages à l'étranger; certaines personnes avaient acquis, de manière autodidacte ou par des cours externes, des connaissances des langues slaves et d'autres langues afin de pouvoir exploiter les renseignements y relatifs.

L'accent avait été mis sur la formation et le perfectionnement internes car la direction du Ministère public partait de l'idée que les connaissances spéciales indispensables n'étaient pas disponibles à l'extérieur. Le risque de transmettre ainsi une image de la menace dépassée et de faire obstacle à toute innovation était considéré comme un inconvénient mineur.

Aujourd'hui, nous estimons que la formation et le perfectionnement professionnels doivent être davantage axés sur la maîtrise de nouveaux problèmes, sans pour autant négliger les acquis. Le perfectionnement au sein de l'administration implique notamment que la discussion s'engage avec le «monde extérieur» et qu'elle aborde aussi les critiques. L'administration ne doit pas considérer ses censeurs comme des adversaires et les combattre; elle doit au contraire se prêter au débat contradictoire et prendre les arguments au sérieux, quitte à ce que la critique se révèle finalement dénuée de fondement. Dans cet esprit, nous envisageons la future formation au sein de l'administration en tant que débat avec une société pluraliste et démocratique. Dans la mesure où une unité ad-

ministrative telle que le nouvel Office fédéral de la sûreté intérieure accomplit des tâches particulières, qui se distinguent sensiblement de l'activité administrative traditionnelle, l'offre de formation de l'Office fédéral du personnel s'avère trop étroite et doit être complétée par une formation interne et externe spécifique à l'office. C'est la raison pour laquelle un poste de responsable à plein temps de la formation a été créé dans la foulée de la réorganisation du Ministère public de la Confédération.

La formation et le perfectionnement du personnel fédéral sont aujourd'hui réglés par voie d'ordonnance. Nous proposons d'inscrire cette réglementation particulière dans la loi car la disposition concerne également les cantons. Les difficultés que rencontre l'office fédéral, du fait qu'il n'existe actuellement pas d'offre de formation concernant le traitement des questions de terrorisme et de contre-espionnage, sont encore plus graves pour les cantons. Le développement d'une offre appropriée de cours à l'ISPN et la collaboration directe entre l'office fédéral et les corps cantonaux de police peuvent y remédier. Nous sommes convaincus que grâce à une coopération étroite la Confédération doit également tirer un profit accru des possibilités de formation offertes par les grands corps de police. L'Institut de police scientifique et de criminologie de l'Université de Lausanne peut notamment être mentionné en tant qu'autre «institut compétent en matière de police scientifique» au sens du 2^e alinéa.

Section 7: Dispositions finales

Article 28 Exécution

Outre les ordonnances concrétisant les délégations expressément mentionnées dans la loi, des dispositions d'exécution, de nature organisationnelle notamment, seront nécessaires afin de remplacer les réglementations actuelles édictées au niveau d'ordonnance, en particulier l'arrêté du Conseil fédéral du 29 avril 1958 concernant le Service de police du Ministère public fédéral (RS 172.213.52) et que les éléments pertinents de l'ordonnance réglant les tâches des départements, des groupements et des offices (RS 172.010.15) et de l'ordonnance sur la délégation de compétences (RS 172.011).

La promulgation du droit d'exécution entraîne également l'abrogation de l'arrêté du Conseil fédéral du 24 février 1948 concernant les discours politiques d'étrangers (RS 126) et de l'arrêté du Conseil fédéral du 29 septembre 1948 visant la propagande subversive (RS 127). Dans le domaine qu'elle régit désormais, la présente loi ne laisse plus aucune place à des ordonnances législatives de substitution reposant sur la constitution. Le Conseil fédéral aurait abrogé ces réglementations plus tôt, mais la Conférence des chefs des départements cantonaux de justice et police avait, en 1992 encore, émis de sérieuses réserves à l'égard de la suppression de l'arrêté concernant les discours politiques. Elle insistait principalement sur le fait que l'autorisation obligatoire permettait de garantir à temps l'information sur les manifestations prévues. Nous estimons que des besoins d'information ne sauraient justifier le maintien d'ordonnances législatives problématiques reposant sur la constitution.

En outre, nous proposons d'habiliter le Conseil fédéral à conclure de son propre chef des traités internationaux et à approuver des conventions administratives (cf. supra, ad art. 15, 2^e al.). Ainsi que l'attestent la jurisprudence et le droit comparé,

les accords internationaux concernant des questions de sûreté intérieure relèvent tous de la compétence du pouvoir exécutif. En général, il s'agit non pas de traités formels, mais de déclarations d'intention relatives à une collaboration déterminée. Le fait que ces accords soient le plus souvent conclus au niveau des services de police et de renseignement n'empêche en rien le législateur suisse de prévoir une sorte de procédure de ratification avant son application par les organes suisses de sûreté.

Article 29 Référendum et entrée en vigueur

Le Conseil fédéral mettra la présente loi en vigueur le plus rapidement possible après l'écoulement du délai référendaire ou l'adoption en votation populaire, de manière à remplacer les réglementations provisoires édictées au niveau d'ordonnance.

3 Initiative populaire fédérale «S. o .S. – pour une Suisse sans police fouineuse»

31 Libellé de l'initiative

La constitution fédérale est complétée comme il suit:

Art. 65^{bis} (nouveau)

¹ La police politique est abolie.

² Nul ne peut être surveillé dans l'exercice des droits d'opinion et des droits politiques.

³ La poursuite des actes punissables demeure réservée.

32 Aboutissement

L'initiative populaire fédérale «S. o. S. – pour une Suisse sans police fouineuse» a été remise dans les délais par le comité d'initiative le 14 octobre 1991 (secrétariat: Madame Catherine Weber, case postale 6948, 3001 Berne). Par décision du 6 décembre 1991, la Chancellerie fédérale a constaté que l'initiative avait recueilli 105 664 signatures valables et avait ainsi formellement abouti (FF 1992 I 37).

33 Validité

331 Unité de la forme

Une initiative peut revêtir la forme d'une proposition conçue en termes généraux ou celle d'un projet rédigé de toutes pièces (art. 121, 4^e al., cst.). L'article 75, 3^e alinéa, de la loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques (RS 161.1) n'autorise pas les formes combinées.

La présente initiative a été établie sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces. L'unité de la forme est donc respectée.

332 Unité de la matière

Une initiative ne peut proposer qu'un seul principe (art. 121, 3^e al., cst.). L'unité de la matière est garantie lorsqu'un rapport objectif lie les différentes parties de l'initiative (art. 75, 2^e al., de la loi fédérale sur les droits politiques).

La présente initiative traite uniquement de la question de l'abolition de la «police politique». L'unité de la matière est donc respectée.

34 Répercussions de l'initiative

341 Objectif de l'initiative

L'objectif de l'initiative populaire «S. o. S. – pour une Suisse sans police fouineuse» est l'abolition de la police politique.

Les auteurs de l'initiative sont d'avis qu'une démocratie ne laisse aucune place à la recherche préventive de données par les autorités de police. Ils estiment inconciliable avec toute forme de protection de l'Etat la pensée fondamentale selon laquelle la sauvegarde des droits politiques et autres droits requiert que l'on ne surveille ni ne fiche personne. Lorsque des biens juridiques comme la vie et l'intégrité corporelle, la sécurité de la nature et de l'environnement, la sécurité sociale de l'individu sont menacés ou violés, il faut à leur avis recourir au droit pénal et à ses organes d'exécution. A une condition toutefois encore: que l'Etat de droit circoncrive clairement les faits constitutifs envisagés et non pas – comme cela se serait déjà produit dans de larges fractions du droit pénal – qu'il se cantonne dans le domaine des intentions et des actes préparatoires indéfinissables. La police ne devrait intervenir que face à un soupçon concret d'un acte punissable. L'acceptation de l'initiative à elle seule garantirait qu'à l'avenir, la surveillance ne relève plus de la pure accumulation d'informations.

Si l'initiative était acceptée, le Ministère public – qui sera dénommé Office fédéral de la sûreté intérieure après la réorganisation – ne serait plus habilité à traiter les informations relatives à l'exercice des droits d'opinions et des droits politiques en dehors d'une procédure d'enquête de police judiciaire.

342 Appréciation de l'initiative

Comme les auteurs de l'initiative, nous estimons que la surveillance ne doit pas relever de l'accumulation d'informations lorsqu'il s'agit de l'exercice des droits d'opinions et des droits politiques.

La police politique au sens où l'entendent les auteurs de l'initiative a été supprimée par les Directives du DFJP du 19 janvier 1990 pour les annonces des cantons et les traitements de données du Ministère public de la Confédération dans le domaine de la protection de l'Etat (liste provisoire négative). La dénomination «police politique» demeure toutefois dans l'ACF du 29 avril 1958 concernant le service de police du Ministère public fédéral (RS 172.213.52), bien qu'aujourd'hui, elle ne soit plus pertinente quant au fond. Le principe selon lequel les organes de protection de l'Etat ne s'occupent pas de l'exercice des droits constitutionnels, notamment des activités politiques et syndicales, a également été

introduit au chiffre 13 des Directives du 9 septembre 1992 sur la mise en application de la protection de l'Etat (FF 1992 VI 150). Sur ce point, la requête figurant dans l'initiative est déjà réalisée. L'article 3 du présent projet de loi fédérale sur la protection de l'Etat fixe aussi clairement les limites du traitement des informations.

Il ne ressort pas clairement du texte de l'initiative si celle-ci entend exclure toute activité policière précédant une éventuelle procédure d'enquête de police judiciaire. C'est néanmoins la volonté déclarée des auteurs de l'initiative. Le Conseil fédéral ne peut se rallier à ce point de vue.

Selon la pratique, une procédure d'enquête de police judiciaire est ouverte lorsqu'il existe des éléments de suspicion importants indiquant un comportement punissable. Si l'on suivait l'initiative ainsi que l'entendent ses auteurs, il faudrait ouvrir une procédure d'enquête de police judiciaire sur la base de chaque indice et de chaque dénonciation car il serait illicite de procéder auparavant à une quelconque investigation. Pour tous les actes punissables, pas seulement pour les infractions relevant de la protection de l'Etat, nous estimons indispensable que la police établisse s'il existe suffisamment d'éléments de suspicion pour ouvrir une enquête de police judiciaire.

Pour les raisons exposées ci-dessous, le traitement d'informations relatives à d'éventuelles mises en danger de la sûreté intérieure et extérieure doit pouvoir intervenir avant la poursuite pénale directe et, si nécessaire, englober aussi des personnes non soupçonnées d'actes punissables:

- L'évolution actuelle du terrorisme, de l'espionnage et de l'extrémisme violent, mais aussi du crime organisé se distingue par le fait qu'outre les auteurs des actes punissables, on trouve dans les organisations en question des personnes ne participant pas activement à ces actes. Il est donc nécessaire de rassembler des informations sur les organisations et certains de leurs membres avant que ne soit franchi le seuil des actes punissables. Dans bien des cas, les mesures purement répressives, en d'autres termes une intervention qui suivrait l'acte punissable, ne permettraient pas d'éviter les dommages ou d'y remédier.
- Notre droit pénal étant fondé sur la responsabilité des personnes physiques et ne considérant qu'exceptionnellement les personnes morales ou les organisations sans personnalité juridique, il faut également réunir des informations sur des personnes dont il s'avère ultérieurement qu'elles n'ont pas participé à une activité illicite. Du reste, on trouve dans ces organisations des personnes qui souvent se cachent derrière une activité politique pour fomenter des attentats terroristes ou extrémistes, des actes de chantage politique et autres. Rassembler ces informations n'est pas «surveiller pour accumuler des informations» tant que des règles restreignant les traitements (traitement interdit si le soupçon n'est pas confirmé; contrôle périodique des données; échéances légales, etc.; voir à ce propos les commentaires relatifs à l'art. 13) garantissent que seules seront traitées les données pouvant effectivement fournir des renseignements sur les dangers menaçant la sûreté intérieure et extérieure.
- Aujourd'hui, nombre d'actes punissables susceptibles de mettre en danger la sûreté intérieure et extérieure d'un pays sont planifiés et préparés non pas dans le pays où ils sont commis, mais dans un pays voisin. La solidarité internationale requiert que l'on traite aussi les informations sur les membres d'organisations

terroristes et extrémistes qui ne peuvent être poursuivis devant un tribunal suisse.

- Le maintien de la sûreté intérieure est une prérogative classique de l'exécutif et englobe des fonctions de maintien de l'ordre ne relevant pas de la poursuite pénale, par exemple: mesures d'éloignement à l'encontre d'étrangers (art. 70, cst.; art. 10 à 14, LSEE), mesures de sécurité en faveur de personnes, de représentations diplomatiques et consulaires ainsi que d'organisations internationales bénéficiant de la protection du droit international public. Le pouvoir exécutif, tant au niveau de la Confédération que des cantons, ne peut remplir ces tâches que s'il dispose de suffisamment d'informations. Il existe par contre d'autres décisions du pouvoir exécutif fondées sur des enquêtes de droit pénal, par exemple les déclarations de *persona non grata* prononcées à l'encontre de diplomates qui ont enfreint notre ordre juridique.

La nouvelle loi sur le maintien de la sûreté intérieure met en place l'ordre légal qui empêche la pure accumulation de données et l'enregistrement d'activités politiques légales; elle énonce des principes rigoureux quant à la recherche et au traitement des informations et renforce le direction politique.

35 Conclusions

Selon les termes de l'initiative, la demande d'abolition de la police politique concerne le libre et plein exercice des droits fondamentaux politiques et des droits fondamentaux d'opinions. La répartition fédéraliste des tâches entre Confédération et cantons à propos de la souveraineté en matière de police demeure de ce fait inchangée.

Bien que l'on puisse éventuellement déduire du texte de l'initiative qu'une protection de l'Etat demeure nécessaire et possible, le Conseil fédéral conclut sans ambiguïté que l'initiative doit être rejetée. La présente loi sur le maintien de la sûreté intérieure répond pleinement aux revendications des auteurs de l'initiative à propos de l'exercice des droits politiques et des droits d'opinions. (Se reporter au ch. 12 à propos des raisons justifiant néanmoins la protection préventive de la sûreté intérieure dans un cadre réduit, clairement circonscrit du point de vue juridique.) En outre, un acte législatif est plus approprié à la présente matière. Les autres mesures régies dans la loi en vue du maintien de la sûreté intérieure sont conçues en fonction des menaces actuelles et sont réduites au minimum conforme à l'Etat de droit.

4 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

41 Confédération

Les effectifs nécessaires à l'exécution des tâches résultant de la présente loi dépend en premier lieu de l'appréciation de la menace à moyen terme. Aujourd'hui, la Police fédérale dispose de quelque 95 postes permanents. Le service de sécurité de l'administration fédérale comprend 47 postes permanents.

L'application de la loi requiert des moyens supérieurs, si l'on veut éliminer les lacunes mises en évidence au niveau du traitement des informations. Suite à la

réduction du nombre des informations transmises par les cantons depuis 1989, une partie du personnel a pu être affectée à d'autres tâches et la gestion des données selon des critères d'exactitude et d'importance a pu, en particulier, être effectuée avec davantage de rigueur. Le Conseil fédéral a néanmoins décidé de procéder à la réorganisation de l'actuel Ministère public de la Confédération et à l'introduction du système de traitement des données relatives à la protection de l'Etat ISIS sans augmenter les postes de travail.

Tant au plan du personnel que du matériel, la loi n'entraîne aucune conséquence directe pour le service de sécurité.

La loi prévoit un certain transfert des frais de personnel des cantons à la Confédération (voir à ce sujet ch. 42). Les frais supplémentaires s'élèveront selon l'évolution de la menace de 10 à 20 millions de francs par an, dont au moins la moitié constitue une décharge directe pour les cantons.

42 Cantons et communes

Avant l'affaire dite des fiches, quelque 180 agents des cantons et des communes étaient directement occupés à des tâches de protection de l'Etat (FF 1990 I 771). La mission relevant des domaines centraux auxquels est ramenée la protection de l'Etat dans la loi sera, selon notre estimation, accomplie par environ 100 personnes qui, toutefois, assumeront aussi les tâches de police judiciaire déléguées par la Confédération. La Confédération prendra à sa charge les frais de personnel provenant des postes essentiellement affectés à des tâches de la Confédération. Le coût, incombant à certains cantons, des mesures de protection prises en application du droit international public ira à la charge de la Confédération, lorsque les dépenses engendrées sont particulièrement élevées par rapport à celles des autres cantons. En l'occurrence, l'engagement de fonctionnaires de la Police fédérale coûterait nettement plus cher, car ils devraient, dans un premier temps, se familiariser avec les particularités locales. Par ailleurs, les cantons ont fait savoir, dans leur prise de position, qu'ils accompliraient, pour la Confédération, des tâches de protection de la sûreté intérieure et extérieure uniquement si elles sont remboursées (voir à ce sujet les commentaires concernant l'art. 26).

5 Programme de la législature

Le projet est classé objectif 19 du rapport sur le programme de la législature 1991-1995 (FF 1992 III, 59 s., annexe 1).

6 Relation avec le droit européen

En l'état actuel du droit de l'Union européenne, la sûreté intérieure relève de la compétence exclusive des Etats membres. Cependant, une certaine coopération entre les Etats membres dans ce domaine est progressivement mise en œuvre depuis quelques années. Dans ce contexte, trois modes de coopération méritent d'être examinés. Le groupe ministériel communautaire TREVI (Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme, Violence Internationale) a été créé par le Conseil

européen en décembre 1975 et a joué un rôle de précurseur dans ce domaine de la coopération intergouvernementale. Le groupe, composé des ministres de l'Intérieur de tous les Etats membres de l'UE, s'occupe des questions de sûreté intérieure (lutte anti-terroriste, répression du trafic de stupéfiants, grande criminalité, mise en place d'Europol, immigration clandestine). Comme ses partenaires de l'AELE, la Suisse dispose d'un statut d'observateur. Depuis le rejet de l'EEE le 6 décembre 1992, la Suisse n'est toutefois plus invitée à la coordination interne des pays de l'AELE.

L'Accord de Schengen, conclu le 14 juin 1985 entre la Belgique, l'Allemagne, la France, le Luxembourg et les Pays-Bas, ainsi que la convention d'application de cet accord, la Convention de Schengen signée le 19 juin 1990, auraient dû entrer en vigueur en 1994, mais celles-ci ont été retardées. Cette convention fixe comme point central la suppression totale des contrôles aux frontières intérieures. En contrepartie, elle prévoit un renforcement des contrôles aux frontières extérieures et une coopération accrue en matière de police et de sûreté intérieure. La convention règle en outre les conditions d'entrée dans l'espace Schengen pour les ressortissants des pays non-membres de l'UE, les bases pour une politique unifiée des visas, la responsabilité pour le traitement des demandes d'asile et la protection des données. De plus, il est prévu de créer un système d'information Schengen (SIS) comprenant la mise en commun d'une banque de données entre les autorités des Etats membres.

Dans les traités sur l'Union européenne, signés à Maastricht le 7 février 1992, la coopération policière, conçue par la Convention de Schengen comme un instrument permettant de réaliser la suppression des contrôles aux frontières, devient un objectif commun aux douze Etats membres puisque l'article K1 le qualifie expressément de question d'intérêt commun (titre VI dispositions sur la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures).

La coopération entre les Etats a pour objectif de garantir une protection optimale de la sûreté intérieure. La commission d'experts «contrôle des personnes à la frontière» (CECF), créée en 1990 par le Conseil fédéral, a déjà mis en évidence l'interdépendance qui existe entre la sûreté intérieure et la politique générale de la Suisse par rapport à la situation internationale.

Il découle de ces différents éléments que le présent projet ne contient aucune disposition susceptible de créer un obstacle à la participation future de la Suisse à l'une des trois conventions européennes coordonnant certains aspects de la sûreté intérieure.

7 Bases légales

71 Constitutionnalité

La répartition, entre la Confédération et les cantons, des tâches de maintien de la sûreté intérieure et extérieure et les attributions correspondantes dans l'administration fédérale ont pour fondement les articles 56, 70, 85, chiffres 6 et 7, ainsi que 102, chiffres 9 et 10 de la constitution. Les dispositions précitées, qui assignent à l'Assemblée fédérale et au Conseil fédéral la responsabilité de veiller à la sûreté, la tranquillité et l'ordre à l'intérieur du pays et vers l'extérieur

impliquent une compétence de la Confédération en matière de réglementation. Dans ces domaines, la Confédération possède une compétence fédérale tacite (cf. Jean-François Aubert, dans *Commentaire de la cst.*, art. 85, ch. 7, n° 91; Rainer J. Schweizer, *ZBI* 92 (1991), p. 285 ss; Kurt Eichenberger, dans *Commentaire de la cst.*, art. 102, ch. 10, n° 149). La compétence de la Confédération devient effective dans toute son étendue et sans réserve quand la sûreté intérieure de la Confédération ou de plusieurs cantons, et pas d'un seul, est en jeu. La Confédération doit assumer subsidiairement les tâches en la matière qui incombent à un canton, si ce dernier n'a pas les moyens de s'en acquitter lui-même (Eichenberger, dans *Commentaire de la cst.*, art. 102, ch. 10, n° 156 ss). Il appartient toutefois aux cantons de veiller en premier lieu au maintien de la sûreté intérieure sur le territoire où s'exerce leur souveraineté. Dans la mesure où la sûreté intérieure relève de la compétence de la Confédération, la présente loi doit donner la priorité à une répartition fédéraliste des tâches en résultant (voir à ce sujet ch. 22). La loi correspond au régime de l'attribution des compétences, établi dans la constitution, et s'avère donc conforme à celle-ci.

72 Délégation de pouvoirs législatifs

Des attributions législatives autres que la compétence générale d'exécution sont déléguées au Conseil fédéral aux articles 11 (communications et renseignements d'autres offices), 13, 5^e alinéa, (traitement de données par l'office fédéral), 15 (communication de données personnelles), 19 (exécution du contrôle de sécurité), 24, 2^e alinéa (principes du contrôle applicables dans les cantons), et 28, 2^e alinéa (compétence en matière de conclusion d'accords). Le Conseil fédéral doit être habilité à édicter des réglementations d'exception pour pouvoir notamment faire face à d'éventuels développements subits de la menace. Compte tenu de la rapidité à laquelle évolue l'informatique, il importe aussi que le Conseil fédéral dispose d'une certaine marge de manœuvre en la matière. Les dispositions légales délimitent toutefois clairement le cadre et l'orientation des ordonnances du Conseil fédéral.

Arrêté fédéral
concernant l'initiative populaire
«S. o. S. – pour une Suisse sans police fouineuse»

Projet

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'initiative populaire «S. o. S. – pour une Suisse sans police fouineuse» déposée le 14 octobre 1991¹⁾;

vu le message du Conseil fédéral du 7 mars 1994²⁾,

arrête:

Article premier

¹ L'initiative populaire «S. o. S. – pour une Suisse sans police fouineuse» du 14 octobre 1991 est soumise à la votation du peuple et des cantons.

² L'initiative populaire demande l'insertion d'un nouvel article 65^{bis} dans la constitution fédérale ayant la teneur suivante:

Art. 65^{bis} (nouveau)

¹ La police politique est abolie.

² Nul ne peut être surveillé dans l'exercice des droits d'opinion et des droits politiques.

³ La poursuite des actes punissables demeure réservée.

Art. 2

L'Assemblée fédérale recommande au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative populaire.

N36720

¹⁾ FF 1992 I 37

²⁾ FF 1994 II 1123

Loi fédérale sur des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure

Projet

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu la compétence de la Confédération relative au maintien de la sûreté intérieure et extérieure de la Confédération;

vu le message du Conseil fédéral du 7 mars 1994¹⁾,

arrête:

Section 1: But, tâches et limites

Article premier But

La présente loi vise à protéger les libertés et à garantir la sécurité de la population ainsi que les fondements démocratiques et constitutionnels de la Suisse. Elle concourt au maintien de la sûreté intérieure et extérieure du pays.

Art. 2 Tâches

¹ La Confédération prend des mesures préventives au sens de la présente loi pour détecter précocement les dangers liés au terrorisme, au service de renseignements prohibé, à l'extrémisme violent et au crime organisé, ainsi que les actes préparatoires relatifs au commerce illicite d'armes et de substances radioactives et au transfert illégal de technologie, afin que des mesures puissent être ordonnées à temps selon le droit fédéral ou cantonal.

² On entend par mesures préventives:

- a. l'évaluation périodique de la situation de la menace par les autorités politiques et l'attribution de mandats aux organes préposés à la sûreté intérieure (organes de sûreté);
- b. le traitement des informations relatives à la sûreté intérieure et extérieure;
- c. les contrôles de sécurité relatifs à des personnes;
- d. les mesures qui visent à protéger les autorités fédérales, les personnes jouissant d'une protection spéciale en vertu du droit international, ainsi que les missions diplomatiques permanentes, les postes consulaires et les organisations internationales.

¹⁾ FF 1994 II 1123

Art. 3 Limites

¹ Les organes de sûreté de la Confédération et des cantons ne peuvent pas traiter des informations relatives à l'engagement politique ou à l'exercice des droits découlant de la liberté d'opinion, d'association et de réunion. Le traitement de telles informations est toutefois licite lorsqu'un indice fondé permet de soupçonner une organisation ou des personnes qui en font partie de se servir de l'exercice des droits politiques ou des droits fondamentaux pour dissimuler la préparation ou l'exécution d'actes relevant du terrorisme, du service de renseignements ou de l'extrémisme violent.

² Lorsque des informations sont recueillies sur la base du premier alinéa et que les soupçons relatifs à un comportement punissable ne sont pas corroborés par les activités observées, les informations ne peuvent pas être enregistrées en se référant aux personnes concernées. Les prises de vues doivent être détruites après 30 jours au plus.

³ Le secret du vote, des pétitions et des statistiques demeure garanti.

⁴ Les organes de sûreté peuvent également, dans le cadre de mesures de protection de personnes et d'immeubles au sens de la section 5, traiter les informations nécessaires pour garantir la sécurité de personnes, d'organisations ou de manifestations menacées.

Section 2: Répartition des tâches

Art. 4 Principe

¹ Le maintien de la sûreté intérieure est une tâche commune de la Confédération et des cantons.

² Chaque canton est responsable au premier chef de la sûreté intérieure sur son territoire.

Art. 5 Tâches exécutées par la Confédération

¹ Pour assumer la direction en matière de sûreté intérieure, le Conseil fédéral:

- a. évalue périodiquement la menace, fixe les droits et les devoirs en matière d'information et adapte les mandats;
- b. établit un plan directeur des mesures visant à protéger les autorités fédérales, les personnes jouissant d'une protection en vertu du droit international ainsi que les missions diplomatiques permanentes, les postes consulaires et les organisations internationales;
- c. ordonne des mesures spécifiques en cas de menaces particulières.

² Il règle la répartition des tâches entre l'Office fédéral de la sûreté intérieure (office fédéral) et les organes de la sécurité militaire en période de service d'appui ou de service actif.

³ Le Département fédéral de justice et police (département) concrétise les mandats du Conseil fédéral et confie aux cantons les missions politiquement importantes ou de longue haleine ou celles qui exigent des moyens considérables.

⁴ L'office fédéral accomplit les tâches fédérales définies par la présente loi, dans la mesure où elles ne sont pas attribuées à un autre organe.

Art. 6 Tâches exécutées par les cantons

¹ Chaque canton désigne l'unité administrative chargée de collaborer avec l'office fédéral pour l'application de la présente loi. Il définit la voie de service de manière à ce que les missions urgentes confiées par la Confédération soient exécutées sans retard.

² 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.

³ Les personnes chargées par les cantons d'accomplir des tâches définies par la présente loi sont soumises au droit cantonal régissant la fonction publique et à l'autorité cantonale de surveillance.

Art. 7 Collaboration entre Confédération et cantons

¹ Le département communique avec les gouvernements cantonaux et collabore avec les conférences gouvernementales intercantionales.

² En règle générale, les cantons accomplissent de manière indépendante les tâches définies par la présente loi. Dans les cas importants, notamment lorsque plusieurs cantons doivent coopérer ou s'il y a péril en la demeure, l'office fédéral peut se charger de la direction ou donner directement des instructions.

³ L'office fédéral confie chaque mandat en la forme écrite; dans les cas urgents, il peut confier le mandat oralement et le confirmer plus tard par écrit.

Art. 8 Relations avec l'étranger

¹ Les relations avec les autorités étrangères chargées de tâches de sécurité incombent à la Confédération.

² Les cantons peuvent collaborer avec les autorités de police étrangères compétentes pour les questions de sécurité dans les régions frontalières.

Art. 9 Commission consultative en matière de sûreté intérieure

¹ Le Conseil fédéral institue une commission consultative en matière de sûreté intérieure, composée de représentants des départements concernés et des cantons ainsi que de personnalités extérieures. Le département en édicte le règlement.

² La commission conseille le Conseil fédéral et le département dans les questions de maintien de la sûreté intérieure. Elle procède à des appréciations périodiques de la situation.

³ La commission évalue les risques pour la sûreté intérieure. Elle tient compte des développements survenus à l'étranger, dans la mesure où ils peuvent avoir des effets en Suisse. Elle analyse notamment les activités terroristes et extrémistes, le recours à des services de renseignements politiques, militaires et économiques, les luttes politiques débouchant sur des excès de violence, et les activités dans le domaine du crime organisé.

Section 3: Traitement des informations

Art. 10 Devoirs d'information des organes de sûreté

¹ L'office fédéral informe les autres organes de sûreté de la Confédération et des cantons, ainsi que les organes fédéraux qui collaborent à des tâches de sécurité, de tous les faits susceptibles de compromettre la sûreté intérieure dans leur domaine d'activité.

² Les organes de sûreté des cantons communiquent à l'office fédéral les renseignements nécessaires à l'exécution des mandats relatifs au maintien de la sûreté intérieure et extérieure.

³ Le département désigne:

- a. les faits qui doivent être spontanément relatés à l'office fédéral;
- b. les organisations et groupements dont l'activité ou les membres sont sérieusement soupçonnés de menacer la sûreté intérieure ou extérieure et au sujet desquels il y a lieu de communiquer toutes les informations possibles.

⁴ Les faits ainsi que les organisations et groupements donnant lieu à communication sont énumérés dans des listes soumises une fois par an à l'approbation du Conseil fédéral.

Art. 11 Communications et renseignements d'autres offices

¹ Le Conseil fédéral règle par voie d'ordonnance les modalités et l'étendue de la communication des renseignements que les autorités et offices mentionnés ci-après sont tenus de fournir à l'office fédéral ou aux organes de sûreté des cantons:

- a. organes de poursuite pénale, services de police, organes des gardes-frontière et des douanes;
- b. organes de la sécurité militaire, du renseignement militaire et des contrôles militaires;
- c. autorités de police des étrangers et autres autorités fédérales et cantonales compétentes en matière d'entrée et de séjour des étrangers ainsi qu'en matière d'asile;
- d. unités administratives de la Confédération qui collaborent à des tâches de sécurité;
- e. contrôles des habitants et autres registres publics;
- f. autorités compétentes en matière de relations diplomatiques et consulaires;
- g. autorités compétentes pour l'autorisation du transport de certains biens.

² Le Conseil fédéral peut, par voie d'ordonnance:

- a. obliger les autorités et offices de la Confédération et des cantons mentionnés au 1^{er} alinéa à annoncer spontanément certains faits et constatations;
- b. ordonner, pour une période limitée, certaines dérogations à l'observation d'obligations particulières de maintien du secret prescrites par une loi formelle, lorsque la sûreté intérieure ou extérieure est directement et gravement menacée; les secrets professionnels protégés par l'article 321 du code pénal (CP)¹⁾ ne peuvent être levés que dans les limites de la procédure prévue à cet effet;
- c. obliger, pour une période limitée, d'autres autorités, offices ou organisations à communiquer des informations ou à fournir des renseignements, en cas de menace accrue pour la sûreté intérieure ou extérieure.

³ Le département concerné ou le Conseil fédéral arbitre les différends au sein de l'administration fédérale; la Chambre d'accusation du Tribunal fédéral arbitre les différends entre des organes de la Confédération et des cantons.

Art. 12 Recherche d'informations

¹ Les organes de sûreté recherchent les informations nécessaires à l'exécution des tâches définies par la présente loi. Ils peuvent rechercher ces informations à l'insu de la personne concernée. Ils peuvent également rechercher des données sensibles et établir des profils de la personnalité.

² Des données personnelles peuvent être recueillies par le biais:

- a. de l'exploitation de sources accessibles au public;
- b. de demandes de renseignements;
- c. de la consultation de documents officiels;
- d. de la réception et de l'exploitation de communications;
- e. d'enquêtes sur l'identité ou le lieu de séjour de personnes;
- f. de l'observation de faits, y compris au moyen d'enregistrements d'images et de sons, dans des lieux publics et librement accessibles;
- g. du relevé des déplacements et des contacts de personnes.

³ Le recours à des mesures de contrainte prévues par la procédure pénale n'est permis que dans le cadre d'une procédure d'enquête de police judiciaire ou d'une instruction préparatoire. Il en va de même de l'observation de faits dans des locaux privés.

Art. 13 Traitement de données personnelles

¹ L'office fédéral évalue l'exactitude et l'importance des informations. Il détruit les informations inexactes ou inutiles et en informe le service qui les a communiquées s'il s'agit d'un organe de sûreté.

¹⁾ RS 311.0

² L'office fédéral traite au moyen d'un système d'information électronique les données dont l'accès rapide doit être garanti en permanence. Seules les personnes appartenant aux services de sûreté de la Confédération et des cantons et exerçant des tâches définies par la présente loi ont accès au moyen d'une procédure d'appel à ce système d'information. Le Conseil fédéral fixe les conditions du raccordement des organes de sûreté des cantons. Le département règle les droits d'accès au système.

³ Dans le système d'information, les données de la police judiciaire et les données recueillies en dehors d'une enquête de police judiciaire sont traitées séparément. Ce système d'information doit être géré séparément des autres systèmes d'information de la police ou de l'administration.

⁴ Après clôture de la procédure pénale, l'office fédéral peut traiter dans le système d'information, en se référant aux personnes concernées, les données suivantes issues des recherches de police judiciaire:

- a. les données relatives à des personnes inculpées, si des indices permettent d'en espérer des renseignements concernant une mise en danger de la sûreté intérieure ou extérieure;
- b. les données relatives à des personnes non inculpées, s'il existe des indices fiables qu'elles ont des contacts, en connaissance de cause ou non, avec des membres d'une organisation terroriste, d'une organisation extrémiste recourant à la violence, d'un réseau d'espionnage ou d'une organisation criminelle au sens de l'article 260^{ter} du code pénal¹⁾; l'article 66, alinéa 1^{er}, de la loi sur la procédure pénale fédérale²⁾ s'applique de manière prépondérante au traitement des données issues d'une surveillance officielle de la correspondance postale ou des télécommunications ou de la mise en œuvre de moyens techniques de surveillance;
- c. les données qui ont été recueillies de façon reconnaissable par les personnes concernées.

Art. 14 Traitement par les cantons

¹ Les organes de sûreté des cantons traitent, conformément aux prescriptions de la Confédération, les données qu'ils reçoivent durant l'exécution de la présente loi. Ils les conservent séparément des données cantonales.

² Lorsque les organes de sûreté des cantons gèrent leur propre système d'information automatisé, les prescriptions relatives au système d'information de la Confédération sont applicables par analogie. Le règlement d'exploitation du système cantonal doit être approuvé par le département.

³ Lorsque les organes de sûreté des cantons traitent des données en vertu de la présente loi, ils sont soumis au droit fédéral sur la protection des données. Sont réservées les prérogatives de surveillance prévues par le droit cantonal.

¹⁾ RS 311.0

²⁾ RS 312.0

Art. 15 Communication de données personnelles

¹ Le Conseil fédéral précise dans une ordonnance les destinataires en Suisse auxquels l'office fédéral peut, dans le cas d'espèce, lorsque cela est nécessaire au maintien de la sûreté intérieure ou extérieure, à la poursuite pénale ou au contrôle de l'exécution des tâches de l'office fédéral, communiquer des données personnelles. Lorsque les renseignements obtenus sont également susceptibles de servir la lutte contre le crime organisé, ils sont mis à la disposition des autorités compétentes.

² L'office fédéral peut communiquer des données personnelles à des organes de sûreté de pays avec lesquels la Suisse entretient des relations diplomatiques, lorsqu'une loi ou une convention internationale dûment approuvée (art. 28) le prévoit, ou si:

- a. l'information est nécessaire pour prévenir ou élucider un crime ou un délit lorsque cette infraction est également punissable en Suisse;
- b. une demande suisse de renseignements doit être motivée;
- c. la communication est dans l'intérêt de la personne concernée et que celle-ci y a consenti ou que les circonstances permettent de présumer son accord;
- d. la communication est indispensable à la sauvegarde d'intérêts considérables liés à la sûreté de la Suisse ou de l'Etat destinataire.

³ La communication à l'étranger ne peut pas avoir lieu si la personne concernée risque une double condamnation ou des préjudices sérieux contre la vie, l'intégrité corporelle ou la liberté dans le sens de la Convention européenne des droits de l'homme¹⁾ par suite de la transmission de données.

⁴ Si les données personnelles sont requises dans le cadre d'une procédure, les dispositions pertinentes relatives à l'entraide judiciaire sont applicables.

⁵ Les organes de sûreté des cantons ne peuvent communiquer les données qu'ils ont reçues de la Confédération qu'à d'autres services cantonaux et seulement dans le respect des principes édictés par le Conseil fédéral.

Art. 16 Droit d'être renseigné et droit de recours

¹ Le droit d'accès aux données enregistrées conformément à la présente loi est régi par la loi fédérale du 19 juin 1992²⁾ sur la protection des données (loi sur la protection des données), sous réserve des compléments ci-après. Les cantons transmettent à l'office fédéral les demandes relatives à des documents de la Confédération.

² La demande de renseignements doit faire référence à un état de faits concret ayant pu donner lieu à un traitement de données au sujet de l'auteur de la demande et exposer l'intérêt particulier à l'information. La communication de renseignements peut être restreinte sans indication de motifs lorsque la divulga-

¹⁾ RS 0.101

²⁾ RS 235.1

tion de ceux-ci compromettrait l'objectif visé par la restriction des renseignements.

³ Après communication des renseignements, l'office fédéral examine, indépendamment des échéances fixées à cet effet, si les informations existantes restent nécessaires. Toutes les données qui ne sont plus nécessaires sont effacées du système d'information.

⁴ La procédure de recours est régie par la loi sur la protection des données. Le département compétent statue en lieu et place de la Commission de la protection des données ou de son président, après consultation du préposé à la protection des données. Un recours de droit administratif peut être interjeté auprès du Tribunal fédéral contre les décisions du département.

Section 4: Contrôles de sécurité relatifs à des personnes

Art. 17 Personnes assujetties aux contrôles

¹ Le Conseil fédéral peut prévoir des contrôles de sécurité à l'égard d'agents de la Confédération, de militaires et de tiers chargés de mandats relatifs à la défense générale qui, dans leur activité:

- a. ont connaissance, de manière régulière et approfondie, de l'activité gouvernementale ou de la défense générale, et peuvent exercer de l'influence sur elles;
- b. ont régulièrement accès à des secrets relevant de la sûreté intérieure et extérieure qui sont susceptibles de les exposer à des actes d'espionnage ou de chantage;
- c. ont connaissance, de manière régulière et approfondie, de secrets relevant de la défense générale ou accès à des informations dont la divulgation pourrait compromettre l'exécution de tâches essentielles de la défense générale;
- d. ont, en tant que militaires, accès à des informations, à des matériels ou à des installations classifiés;
- e. collaborent, en tant que mandataires ou employés de ces derniers, à des projets classifiés de la défense générale, ou doivent faire l'objet d'un contrôle en vertu de conventions sur la protection de secrets;
- f. collaborent directement à des tâches de la Confédération liées au maintien de la sûreté intérieure et extérieure;
- g. ont régulièrement accès à des données personnelles sensibles, dont la révélation pourrait porter gravement atteinte aux droits individuels des personnes concernées.

² Les cantons peuvent également assujettir leurs agents à un contrôle de sécurité lorsque ceux-ci coopèrent à des tâches de la Confédération définies par la présente loi. Ils peuvent solliciter le concours de l'office fédéral.

³ Le contrôle de sécurité est effectué avant la nomination à la fonction ou l'attribution du mandat. La personne assujettie au contrôle doit consentir à

l'exécution de celui-ci. Le Conseil fédéral peut, dans certains cas, prévoir la répétition périodique du contrôle.

⁴ Le Conseil fédéral arrête la liste des fonctions qui, au sein de l'administration fédérale et de l'armée, impliquent l'assujettissement de leur titulaire à un contrôle de sécurité. Les chefs des départements et le chancelier de la Confédération peuvent exceptionnellement faire contrôler des personnes dont la fonction correspond à la définition du 1^{er} alinéa, même si elle ne figure pas encore dans la liste.

Art. 18 Teneur du contrôle de sécurité

¹ Le contrôle consiste à recueillir des données pertinentes pour la sécurité touchant au mode de vie de la personne concernée, notamment à ses liaisons personnelles étroites et à ses relations familiales, à sa situation financière, à ses rapports avec l'étranger et à des activités susceptibles de menacer la sûreté intérieure et extérieure de manière illégale. Aucune donnée n'est recueillie sur l'exercice de droits constitutionnels.

² Les données peuvent être recueillies:

- a. par l'entremise de l'office fédéral, à partir des registres des organes de sûreté et de poursuite pénale de la Confédération et des cantons, ainsi que du casier judiciaire;
- b. à partir des registres des offices cantonaux des poursuites et des faillites, ainsi que des contrôles de l'habitant;
- c. par le biais de l'audition de tiers, si la personne concernée y a consenti;
- d. par le biais de l'audition de la personne concernée.

Art. 19 Exécution du contrôle de sécurité

¹ Le Conseil fédéral désigne un ou plusieurs services spécialisés chargés de procéder aux contrôles de sécurité. Les services chargés des contrôles de sécurité (services spécialisés) peuvent collaborer avec l'office fédéral.

² Le service spécialisé informe la personne contrôlée du résultat des investigations et de l'appréciation du risque pour la sécurité. La personne contrôlée peut, dans les dix jours, prendre connaissance du dossier de contrôle et demander la rectification des données erronées; s'agissant de documents de la Confédération, elle peut en outre exiger la suppression de données désuètes ou l'apposition d'une remarque de contestation. L'article 9 de la loi sur la protection des données¹⁾ est applicable à la restriction des renseignements.

³ Lorsque la déclaration de sécurité n'est pas délivrée ou qu'elle est assortie de réserves, la personne concernée peut se pourvoir auprès d'une autorité de recours indépendante de l'administration qui statue définitivement.

¹⁾ RS 235.1

⁴ Le service spécialisé soumet par écrit son appréciation du risque pour la sécurité à l'autorité qui nomme ou attribue la fonction ou le mandat. L'autorité compétente à cet effet n'est pas liée par l'appréciation du service spécialisé. Le Conseil fédéral fixe les compétences pour les contrôles de sécurité effectués selon l'article 17, 1^{er} alinéa, lettre e.

⁵ Le Conseil fédéral règle les détails du contrôle de sécurité, notamment les droits de consultation des personnes concernées et de l'autorité qui ne nomme ainsi que la conservation, l'utilisation ultérieure et l'élimination des données. Il nomme l'autorité de recours et règle la procédure.

Section 5: Tâches relatives à la protection de personnes et de bâtiments

Art. 20 Principes

¹ L'office fédéral assure, en collaboration avec les autorités cantonales, la protection des magistrats et des bâtiments de la Confédération, ainsi que celle des personnes et des bâtiments dont la Confédération doit garantir la sécurité en vertu du droit international public.

² Pour certains bâtiments et en certaines occasions, le Conseil fédéral peut également confier ces tâches de protection à d'autres services.

³ Il peut engager d'autres agents spécialement formés pour des tâches de protection ou, en cas de besoin particulier ou de menace accrue, les mettre à la disposition des autorités cantonales, après entente avec les gouvernements cantonaux.

Art. 21 Protection des autorités fédérales

¹ Le Conseil fédéral désigne les bâtiments de la Confédération dans lesquels la protection des personnes et des installations est assurée par le personnel de l'office fédéral.

² Dans tous les bâtiments qui abritent des autorités fédérales, le droit de police (art. 14 de la loi fédérale du 26 mars 1934¹⁾ sur les garanties politiques et de police en faveur de la Confédération) est exercé par les chefs des départements, groupements, offices ou autres autorités fédérales qui y sont installés. Ils prennent les mesures de protection adéquates après entente avec l'office fédéral.

³ Les cantons assurent la protection des autres biens de la Confédération dans la mesure prévue à l'article 11 de la loi sur les garanties politiques et de police en faveur de la Confédération.

⁴ Les autorités de la Confédération compétentes en matière de construction fixent les mesures de protection architectoniques et techniques d'entente avec l'office fédéral et les départements, groupements, offices et autres autorités fédérales qui occupent les locaux.

¹⁾ RS 170.21

⁵ Le département institue un comité de coordination qui élabore le plan au sens de l'article 5, 1^{er} alinéa, lettre b, coordonne les mesures importantes et soutient l'office fédéral dans l'exécution de ses tâches.

Art. 22 Exécution des obligations de protection découlant du droit international public

Les cantons prennent sur leur territoire, après entente avec l'office fédéral, les mesures nécessaires à l'exécution des obligations de protection qui incombent à la Suisse en vertu du droit international public.

Section 6: Dispositions organisationnelles diverses

Art. 23 Contrôle parlementaire

Le contrôle parlementaire est assuré par la délégation des commissions de gestion conformément à la loi sur les rapports entre les conseils¹⁾.

Art. 24 Contrôle administratif

¹ Le Conseil fédéral veille à ce que la légalité, l'opportunité et l'efficacité de l'activité de l'office fédéral soient contrôlées. Le département établit un plan de contrôle annuel qu'il coordonne avec les contrôles parlementaires.

² Le Conseil fédéral fixe les principes du contrôle applicables dans les cantons. L'exécution des contrôles incombe aux cantons.

Art. 25 Rapports

¹ Le Conseil fédéral renseigne, annuellement ou selon les besoins, les Chambres, les cantons et le public sur son appréciation de la menace et sur les activités des organes de sûreté de la Confédération.

² Le département renseigne les gouvernements cantonaux sur l'évolution de la menace et sur la réalisation des missions générales.

³ L'office fédéral renseigne en permanence les chefs des départements cantonaux de police et les organes de sûreté sur les mesures prises ou planifiées en vertu de la présente loi.

Art. 26 Prestations financières allouées aux cantons

¹ La Confédération rembourse aux cantons les prestations qu'ils fournissent sur son mandat, conformément à la section 3. Le Conseil fédéral détermine l'indemnité forfaitaire sur la base du nombre de personnes essentiellement affectées à des tâches fédérales.

¹⁾ RS 171.11

² La Confédération accorde une indemnité équitable aux cantons qui doivent dans une large mesure accomplir des tâches de protection au sens de la section 5, ou en cas d'événements extraordinaires.

³ La Confédération alloue un soutien financier à l'Institut suisse de police de Neuchâtel pour les prestations fournies en faveur de la Confédération.

Art. 27 Formation

¹ La Confédération et les cantons œuvrent de concert à la formation dans le secteur de la sûreté intérieure, notamment par des offres communes de formation.

² La formation des collaboratrices et collaborateurs de l'office fédéral est assurée autant que possible en collaboration avec l'Institut suisse de police de Neuchâtel et avec d'autres instituts compétents en matière de police scientifique. Dans ce contexte, il convient de veiller particulièrement à ce que le caractère pluraliste et démocratique de la société soit pris en compte lors de l'exécution des tâches de sécurité.

Section 7: Dispositions finales

Art. 28 Exécution

¹ Le Conseil fédéral est chargé de l'application de la présente loi. Il édicte les dispositions d'exécution.

² Le Conseil fédéral peut, de son propre chef, conclure avec des Etats étrangers des accords sur l'exécution des tâches de sécurité, dans la mesure où ils sont conformes aux principes énoncés dans la présente loi. Les organes de sûreté peuvent appliquer d'autres conventions internationales de nature administrative, pour autant qu'elles aient été approuvées par le Conseil fédéral.

Art. 29 Référendum et entrée en vigueur

¹ La présente loi est sujette au référendum facultatif.

² Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

**Message concernant la loi fédérale sur des mesures visant au maintien de la sûreté
intérieure ainsi que l'initiative populaire «S. o. S. - pour une Suisse sans police fouineuse»
du 7 mars 1994**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1994
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	22
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	94.028
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	07.06.1994
Date	
Data	
Seite	1123-1216
Page	
Pagina	
Ref. No	10 107 783

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.