LE CONSEIL D'ÉTAT
DU
CANTON DE FRIBOURG

Office fédéral de la police fedpol
Etat-major / Service juridique et
protection des données
Nussbaumstrasse 29
3003 Berne

Rénovation de la législation fédérale en matière de police ; loi fédérale sur les tâches de police de la Confédération (LPol) : réponse à la consultation

---

Madame, Monsieur,

Nous nous référons à la lettre du Département fédéral de justice et police du 1er décembre 2009 et vous communiquons nos observations relatives à l'objet mentionné en titre.

D'une manière générale, nous saluons la volonté du législateur de réunir dans une seule loi les nombreuses dispositions relatives aux tâches générales de police de la Confédération. L'avant-projet de loi a ainsi pour objectif de fournir un instrument législatif compréhensible et transparent, tant aux citoyens qu'aux membres des services de police.

Cet objectif ne paraît toutefois pas être totalement atteint puisque des domaines tels que l'organisation, les pouvoirs de police et le statut du personnel ne se retrouvent pas dans l'avant-projet présenté. Ce dernier renvoie en effet le lecteur à plusieurs lois fédérales, par exemple à la loi sur l'usage de la contrainte, ce qui ne contribue pas à l'unité de la matière et à la transparence. Par ailleurs, afin de garantir une certaine homogénéité et une certaine harmonisation, un avant-projet de loi visant à ancrer les tâches générales de police de la Confédération devrait prendre en considération tous les organes de police de la Confédération qui accomplissent des tâches de police. Il serait ainsi possible de déterminer quels organes ont une mission primaire de police et quels organes ont une mission subsidiaire. Sur la base des missions respectives, des compétences propres, avec des droits et des obligations plus ou moins étendues, seraient attribuées. Il serait ainsi possible d'éviter qu'un organe qui a une mission subsidiaire de police ait autant de compétences qu'un organe avec une mission primaire de police.

Enfin, nous émettons deux objections principales qui ne nous permettent pas de nous rallier pleinement au projet mis en consultation.

Il s'agit d'une part de la possibilité – telle qu'elle est prévue – pour les organes fédéraux de police, d'engager sous contrat de mandat des entreprises de sécurité privées pour accomplir des tâches de police de sécurité et de partager avec ces entreprises des données de police concernant des personnes, notamment des données personnelles et des photos. La délégation d'actes d'autorité à un mandataire privé est en effet, par principe, contraire à notre ordre juridique.

Il s'agit d'autre part de moyens mis en place par la Lpol qui touchent au domaine de la protection des données et qui restreignent manifestement les droits des citoyens (surveillance ; observation ; engagement de personnes privées comme informateurs ; systèmes d'information ; etc.). Le projet présenté manque de précisions quant à la portée des restrictions et des moyens mis à disposition des organes fédéraux de police. Il convient de prévoir des conditions strictes quant à la mise en place de certaines mesures, notamment par l'obligation de soumettre celles-ci à une autorisation préalable d'une autorité judiciaire indépendante.

Cela dit, nous formulons les remarques suivantes sur le projet mis en consultation :

Titre et dispositions générales

En réalité, comme le relève l'art. 3, l'avant-projet traite les tâches dévolues à l'Office fédéral de la police. Dès lors, le titre de la loi ne correspond pas à la matière qu'elle contient. Soit, il s'agit d'une loi fédérale sur les tâches de police de la Confédération et elle intègre tous les organes de la Confédération qui accomplissent des tâches de police, notamment les corps des gardes-frontière, soit la loi fédérale ne concerne que les tâches de police effectuées par l'Office fédéral de la police et elle porte le titre "Loi fédérale sur les tâches de l'Office fédéral de la police".

Art. 7 Utilisation d'appareils optiques de surveillance

La teneur de cet article n'est pas suffisamment étayée, en particulier quand et comment la protection des bâtiments et des personnes s'avère nécessaire.

Art. 12 Moyens de recherche d'informations

Le fait de pouvoir recueillir, à l'insu de la personne concernée, des données personnelles par le biais de personnes privées (famille, amis, employeur, etc.) constitue une grave atteinte à la sphère privée. Or, celle-ci est un bien précieux qui doit bénéficier d'une protection particulière. Il convient d'en tenir compte.

Art. 13 Observation

L'observation secrète de personnes, qui constitue une grave atteinte à la sphère privée, doit nécessiter une autorisation préalable d'une autorité judiciaire indépendante.

Art. 14-17 Engagement de personnes privées

L'intervention de personnes privées comme personnes de renseignement et de confiance constitue une grave ingérence dans la sphère privée des personnes concernées. Il convient dès lors de reprendre les règles de la loi fédérale sur l'investigation secrète à cet égard (conditions, désignation, autorisation du juge, etc.).

Art. 33-89 Coopération policière et échanges d'informations

Les domaines de la coopération policière et de l'entraide en matière d'informations de police sont traités avec précision et clarté. Il en va de même pour les systèmes d'information de police de la Confédération. Il est toutefois essentiel que la règle prévue à l'art. 39 al. 2, à savoir que le traitement des informations à disposition de fedpol est soumis au droit sur la protection des données de la Confédération et des cantons, s'applique également à toute autre utilisation de données personnelles (et non seulement dans le cadre de l'entraide en matière d'informations de police). Par ailleurs, la durée de conservation des données doit être réglée dans la loi (et non pas par le Conseil fédéral ; cf. art. 74).

Art. 91-101 Engagement d'entreprises de sécurité

Le transfert du pouvoir de contrainte à des privés doit rester l'exception. La délégation de tâches doit ici répondre à un intérêt public. Sous cet angle, il est évident que l'Etat doit conserver le contrôle du monopole étatique de la force et ne pas le dégrader. Tout au plus, des agents de sécurité privés pourraient-ils prendre des mesures de contrainte, mais seulement sous la conduite de la police. Cette restriction doit figurer dans la LPol.

Cela dit, la délégation de mesures mineures (contrôle d'identité, fouille confiscation d'armes ou d'objets dangereux et la rétention brève) devrait être possible mais uniquement lors de contrôles d'accès. L'art. 97 al. 1 va dans ce sens trop loin.

La reconnaissance à l'art. 95 al. 2 de l'équivalence des autorisations cantonales pour ce qui est des conditions mises à la délégation est en soi judicieuse. Mais cet article doit aussi clairement rappeler qu'une entreprise de sécurité doit en outre, pour pratiquer sur le territoire d'un canton, y être autorisée si le droit cantonal (ou intercantonal) le prévoit.

Les dispositions de la LPol, à part l'art. 99, ne font que fixer les conditions exigées à l'entreprise de sécurité pour la délégation de tâches de droit public, sans prévoir d'obligations à respecter pendant l'exercice des missions de sécurité. De ce point de vue, l'art. 99 doit être plus qu'une réserve ; il doit dire clairement que les agents de sécurité doivent respecter, dans le cadre de leur mission, les dispositions de la légitime défense et de l'état de nécessité. D'autres obligations, telles le port d'arme non apparent, l'obligation de collaborer avec la Police cantonale et l'obligation de dénoncer des actes pénaux, doivent figurer dans la loi. A défaut, seules les dispositions cantonales s'appliqueront.

La communication prévue à l'art. 100 doit être une obligation et non une simple faculté. Par ailleurs, les cantons qui ont accordé les autorisations aux entreprises de sécurité doivent être informés lorsque l'autorité fédérale délègue des tâches de droit fédéral à ces dernières.

Art. 102 Aides financières et indemnités

Cet article doit être salué dès lors qu'il constitue une base légale formelle pour l'attribution d'une indemnisation aux cantons pour les tâches de protection ou en cas d'événements extraordinaires. A cela s'ajoute la base légale formelle pour l'octroi des aides financières à l'Institut Suisse de Police.

Art. 104 Protection des données

Toute utilisation de données personnelles doit être soumise au droit fédéral et cantonal sur la protection des données.

En vous remerciant de nous avoir consultés et de bien vouloir prendre en considération nos observations, nous vous prions d'agréer, Madame, l'expression de notre considération distinguée.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

Le Président:

B. VONLANTHEN

La Chancelière:

D. GAGNAUX

Fribourg, le 2 mars 2010