

Interprétation des directives sur la protection de l'Etat

Rapport de la Délégation des Commissions de gestion aux Commissions de gestion des Chambres fédérales

du 29 mars 1993

1 But de la mise au point

Le 9 septembre 1992, le Département fédéral de justice et police (DFJP) a édicté des directives sur la mise en application de la protection de l'Etat (FF 1992 VI 150). Celles-ci règlent les compétences de la Police fédérale ainsi que la procédure applicable en la matière d'ici à l'entrée en vigueur d'une loi sur la protection de l'Etat. Dans l'optique de la Délégation des Commissions de gestion, ces directives sont appelées à combler les lacunes de la législation par rapport à la pratique; en effet, l'article 17, 3^e alinéa, de la loi fédérale sur la procédure pénale (service des enquêtes et des informations dans l'intérêt de la sûreté intérieure et extérieure de la Confédération) est formulé de façon très générale. Ces directives remplaceront la loi sur la protection de l'Etat tant que celle-ci ne sera pas en vigueur et serviront aussi de référence pour la haute surveillance parlementaire qui relève de la Délégation des Commissions de gestion. Cette dernière a donc minutieusement contrôlé ces directives; elle a ainsi constaté qu'elles remplissent dans l'ensemble leur but, mais que, à bien des points de vue, elles donnent lieu à des difficultés d'interprétation. Les principaux problèmes sont exposés ci-après, de même que l'interprétation mise au point par la Délégation des Commissions de gestion, en collaboration avec la Police fédérale. Le résultat présenté ci-dessous a été discuté avec le chef du Département fédéral de justice et police, qui l'a approuvé. La Délégation des Commissions de gestion part donc du principe que les directives en question seront dorénavant appliquées par la Police fédérale au sens du présent rapport, et elle se fondera à l'avenir sur cette interprétation des directives pour contrôler la pratique.

La Délégation reconnaît que le Département dispose d'une grande marge de manœuvre dans la façon de fixer le contenu des directives relatives à la protection de l'Etat, tant que la loi n'a pas été édictée. Elle considère qu'il ne lui appartient pas de préjuger des objectifs et limites de la protection de l'Etat, tels que devra les décrire la future loi. Elle s'en tient uniquement aux lignes directrices fixées par la Commission d'enquête parlementaire chargée de se pencher sur le DFJP et mises au point lors des débats aux Chambres.

2 La nature juridique des directives

A bien des endroits, les directives contiennent des prescriptions qui, si elles se trouvaient dans une loi, pourraient être interprétées dans un sens où elles fixent les droits et les obligations de la Police fédérale à l'égard d'autres organes fédéraux ou cantonaux. Sous la forme choisie, à savoir, celle d'une instruction de service, ces prescriptions n'ont toutefois qu'un caractère interne. Elles n'ont, en particulier, aucune force contraignante à l'égard des cantons. Lorsqu'il est question de la collaboration entre la Confédération et les cantons, seules les attributions de la Police fédérale sont fixées. Les activités des organes cantonaux relèvent du droit cantonal et du mandat général de protection de l'Etat tel qu'il est décrit dans la procédure pénale fédérale.

Cette conséquence a force obligatoire, et la Délégation des Commissions de gestion l'approuve. Elle signifie cependant que la collaboration entre la Confédération et les cantons n'est toujours pas réglée. Pour les autorités policières cantonales, ces directives ont toutefois l'avantage d'indiquer clairement la marge de manœuvre de leur partenaire, ce qui contribue à restaurer la confiance dans les autorités fédérales chargées d'assurer la protection de l'Etat.

3 La systématique des directives

Les directives sont subdivisées en section d'importance inégale. La section 1, qui porte sur les principes, décrit notamment les buts et les tâches de la protection de l'Etat. La section 2 est consacrée à l'exécution des tâches de protection de l'Etat, en particulier à la collaboration entre la Police fédérale et d'autres organes fédéraux ou cantonaux. La section 3 décrit une mission générale des organes chargés d'assurer la protection de l'Etat, mission qu'elle subdivise en six domaines dans lesquels il convient de protéger l'Etat contre des dangers potentiels. La section 4 porte sur la procédure applicable lors du traitement des informations dans le cadre de l'accomplissement des tâches relevant de la protection de l'Etat. Les sections 1 et 3 indiquent donc les buts, tâches et compétences relatives à la protection de l'Etat, alors que les sections 2 et 4 règlent des questions de procédure. A première vue, c'est surtout le rapport entre les sections 1 et 3 qui paraît peu clair. En effet, la section 1 établit un lien entre les buts et les tâches et cite sous les tâches pour ainsi dire les mêmes dangers qui sont décrits avec plus de précision à la section 3 sous «mission». Sous ce titre, à nouveau, on fait la distinction entre une mission générale recouvrant l'ensemble de la sûreté intérieure et extérieure (ch. 31), et certaines missions particulières reprenant, pour l'essentiel, des dispositions du code pénal suisse en matière de police préventive, dont on a étendu l'application.

Dans la pratique, la règle suivante s'applique au rapport entre ces sections et chiffres:

- Le chiffre 11 décrit de façon exhaustive, au 2^e alinéa, lettres a à d, les tâches qui relèvent de la protection de l'Etat. Il a le caractère d'une disposition définissant un but et ne confère pas d'autorisation générale, raison pour laquelle il n'établit pas de compétences propres. Au contraire, il limite l'exercice des compétences au domaine de la protection de l'Etat, tel qu'il est décrit.

- Le même raisonnement s'applique au chiffre 31 «mission générale»: La compétence de la Police fédérale d'exercer des activités préventives relevant de la protection de l'Etat ne repose que sur les chiffres 32 à 36 des directives, qui couvrent à peu près les éléments constitutifs de la prévention en matière de protection de l'Etat.

La Délégation des Commissions de gestion estime qu'il aurait été souhaitable de mieux séparer le but des tâches subordonnées. On peut aussi se demander si les chiffres 32 à 36 ne vont pas parfois trop loin et ne pourraient pas être remplacés par un renvoi aux dispositions correspondantes du code pénal (ainsi, la formulation «menées qui tendent, par la violence, à compromettre le bon fonctionnement des institutions de notre Etat de droit» va beaucoup plus loin que celle de l'article 265 CP, qui parle d'«acte tendant à mettre, par la violence, les autorités politiques instituées par la constitution dans l'impossibilité d'exercer leur pouvoir»).

4 Les limites de la protection de l'Etat

Les organes chargés d'assurer la protection de l'Etat n'ont pas le droit de s'occuper de l'exercice de droits constitutionnels, à moins qu'il y ait une présomption concrète que des crimes ou délits conformément à la description des tâches à la section 1 sont commis. En l'occurrence, le renvoi général à la section 1 des directives, renvoi qui n'est pas autrement spécifié, n'est pas compréhensible au premier abord:

Les organes chargés d'assurer la protection de l'Etat n'ont le droit de s'occuper de l'exercice de droits constitutionnels que lorsqu'ils y sont amenés par les résultats de la poursuite pénale, à moins que le Ministère public ait une présomption concrète qu'un délit touchant à la sécurité, comme le prévoit le code pénal suisse, est commis. En l'occurrence, l'activité du Ministère public n'est pas limitée à la poursuite pénale; ce dernier peut aussi exercer une activité préventive et, dans ces limites, envisager, le cas échéant, de porter son attention sur l'exercice de droits constitutionnels.

Sur la base de la mise au point de la Délégation des Commissions de gestion, on peut établir un lien entre les trois affirmations suivantes:

- En principe, l'exercice de droits constitutionnels représente une limite contraignante pour l'aspect préventif de la protection de l'Etat.
- Mais l'exercice de droits constitutionnels n'impose pas de limite à la poursuite pénale; s'il existe une présomption concrète que, dans le cadre de l'exercice de droits constitutionnels, un délit a été commis, des enquêtes de police judiciaire peuvent être ouvertes. La Police fédérale est habilitée à agir de la sorte dans la mesure où les délits commis relèvent de la juridiction fédérale, notamment, lorsqu'il s'agit de délits touchant à la protection de l'Etat.
- La présomption concrète peut toutefois aussi se rapporter à de futurs délits touchant à la protection de l'Etat, à propos desquels aucune enquête de police judiciaire ne pourrait être ouverte sous la compétence de la Confédération. A cet effet, la Police fédérale peut aussi, dans le cadre de ses tâches, traiter préventivement des informations relatives à l'exercice de droits constitutionnels.

De l'avis de la Délégation des Commissions de gestion, ce sens de la réglementation ne ressort pas assez clairement du chiffre 13. En outre, la Délégation déplore que la liste négative du 19 janvier 1990 doive être remplacée par la limite générale, alors que cette liste indiquait beaucoup plus concrètement, aux lettres a à e, dans quelles conditions l'exercice de droits constitutionnels représente une limite pour la protection de l'Etat. La Délégation des Commissions de gestion part du principe que, comme auparavant, les organes chargés d'assurer la protection de l'Etat ne doivent pas être autorisés à inclure ces activités tant que les conditions requises pour l'ouverture d'une procédure pénale ne sont pas remplies. A la prochaine occasion, il conviendrait donc de spécifier dans les directives les limites de la protection de l'Etat.

5 Examen des compétences à trois niveaux

Les remarques précédentes sur la systématique des directives et les limites de la protection de l'Etat permettent de dégager la règle suivante concernant la procédure à adopter par les organes chargés d'assurer la protection de l'Etat:

Avant de pouvoir intervenir dans une affaire relative à la protection de l'Etat, la Police fédérale doit examiner ses compétences à trois niveaux:

1. L'intervention doit s'inscrire dans un mandat de protection telle qu'ils sont décrits aux chiffres 32 à 36 des directives (le ch. 31 à lui seul ne suffit pas).
2. La limite imposée par le chiffre 13 (droits constitutionnels) ne doit pas interdire l'intervention.
3. L'intervention doit être nécessaire et appropriée pour atteindre le but général de la protection de l'Etat (ch. 11, 2^e al., première phrase).

6 Droits de la Police fédérale en matière d'information

Au chiffre 25, les directives précisent à quels services fédéraux ou cantonaux la Police fédérale peut s'adresser pour obtenir des informations. Du fait du caractère interne de la directive, il apparaît que, à ce droit, ne correspond pas d'obligation pour les services précités. La Police fédérale est uniquement autorisée à s'adresser à ces services.

- D'éventuelles obligations de renseigner découlent en revanche du chiffre 44 des directives, mais cela, uniquement dans le cadre de la liste des communications que le Conseil fédéral doit dresser chaque année et qui ne se réfère qu'aux services fédéraux.

7 Collaboration en matière de lutte contre le crime organisé

Le chiffre 37 des directives pourrait être interprété dans le sens où la Police fédérale doit traiter une série d'éléments constitutifs (tels que le trafic des stupéfiants et de la fausse monnaie) dont la poursuite relève du Bureau central de police de l'Office fédéral de la police (OFP). Par la suite, on a clarifié la question suivante au sein du Département:

- La Police fédérale a seulement le droit d'évaluer si des informations qu'elle a obtenues en rapport avec la protection de la sûreté intérieure ont une importance pour ce qui est du crime organisé et de transmettre les renseignements importants à l'autorité compétente (OFP et cantons). En vertu de ce chiffre, la Police fédérale ne dispose d'aucune compétence propre qui lui permettrait d'agir dans le domaine du crime organisé, en dehors de son mandat de protection de l'Etat. En l'occurrence, la Police fédérale ne remplit qu'une fonction de soutien.

8 Obtention de renseignements de l'étranger

Conformément au mandat général des organes chargés de la protection de l'Etat, la Police fédérale doit s'occuper de questions touchant à la sûreté extérieure de la Suisse et, notamment, à l'évolution de la situation internationale et à ses conséquences pour la Suisse.

- La Police fédérale n'est pas un service de renseignement. Elle ne se livre pas à des activités de renseignement à l'étranger. Toutefois, dans l'accomplissement de ses tâches, elle entretient des contacts avec des autorités étrangères. Elle traite les informations qui lui parviennent dans ce contexte tant sous l'angle de la sûreté intérieure que sous celui de la sûreté extérieure du pays.

Selon les indications de la Police fédérale, il n'est pas difficile, dans la pratique, de séparer ses activités de celles du GRS. De l'avis de la Délégation des Commissions de gestion, il n'existe toutefois pas de réglementation permettant de délimiter les activités de ces deux services, et le partage des tâches devrait être réglé clairement.

9 Protection des données dans le domaine de la protection de l'Etat

L'article 24 de la loi sur la protection des données dispose que le Conseil fédéral peut prévoir des exceptions relatives aux dispositions sur la protection des données jusqu'à l'entrée en vigueur d'une loi sur la protection de l'Etat. L'ordonnance ISIS sur le système informatique provisoire de données relatives à la protection de l'Etat, ordonnance édictée par le Conseil fédéral le 31 août 1992, règle certes de nombreuses questions, mais elle n'apporte pas de réponse à celles que la loi sur la protection des données pose dans le domaine de la protection de l'Etat. Maintenant qu'il existe une loi sur la protection des données, la Délégation ne voit pas pourquoi il faudrait attendre plus longtemps avant d'édicter l'ordonnance nécessaire.

- Le Conseil fédéral devrait édicter au plus vite son ordonnance d'exécution relative à l'article 24 de la loi sur la protection des données.

10 Conclusions

Manifestement, les directives sur la protection de l'Etat ont été créées par les autorités compétentes à l'intention des services chargés de leur exécution, et elles ne sont que difficilement compréhensibles pour des personnes de l'extérieur. Elles ne remplissent leur objectif que si elles sont mises en pratique dans le sens des conseils donnés ci-dessus. La Délégation des Commissions de gestion recommande donc au Département de mettre en pratique et de réviser les directives conformément aux orientations du présent rapport. Dans l'ensemble, cependant, elle reconnaît les efforts du Département, qui est soucieux de régler en détail et à titre provisoire le problème de la protection de l'Etat d'ici à l'entrée en vigueur d'une loi en la matière.

29 mars 1993

Au nom de la Délégation des Commissions de gestion:
Le président, Tschuppert
Le secrétaire, Mastronardi

35958

Interprétation des directives sur la protection de l'Etat Rapport de la Délégation des Commissions de gestion aux Commissions de gestion des Chambres fédérales du 29 mars 1993

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1993
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	22
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	08.06.1993
Date	
Data	
Seite	292-297
Page	
Pagina	
Ref. No	10 107 371

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.