Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de loi d'introduction de la loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LI-LMSI)

(Du 16 avril 2008)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RESUME

Au regard d'une très récente jurisprudence du Tribunal fédéral, il apparaît que la réglementation neuchâteloise en matière de lutte contre la violence lors de manifestations sportives doit être complétée. Le Tribunal fédéral a confirmé que seule une loi au sens formel peut attribuer aux autorités judiciaires des compétences nouvelles. Le projet de loi répond à cette exigence en fournissant la base légale qui permet d'attribuer aux juges d'instruction les compétences réservées à l'autorité judiciaire par la législation fédérale en la matière.

1. INTRODUCTION

Les Chambres fédérales ont adopté le 24 mars 2006 une modification de la loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI), du 21 mars 1997. Cette modification introduit dans la LMSI des mesures contre la violence lors de manifestations sportives. Elle est destinée en particulier à compléter le dispositif de sécurité prévu pour le Championnat d'Europe de football 2008 (EURO 2008). Parmi les nouvelles mesures figurent la possibilité pour les autorités cantonales compétentes de prononcer à l'encontre de personnes déterminées une interdiction de pénétrer dans un périmètre déterminé (art. 24b LMSI), l'obligation de se présenter à la police (art. 24d LMSI) ou encore une garde à vue dans les locaux de la police (art. 24e LMSI). La modification est entrée en vigueur le 1er janvier 2007 et les articles 24b, 24d et 24e LMSI s'appliquent jusqu'au 31 décembre 2009.

Le Conseil d'Etat a adopté, le 19 février 2007, un règlement permettant l'application des nouvelles dispositions fédérales (règlement d'application des dispositions de la loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure en matière de violence lors de manifestations sportives, RSN 561.15), en désignant les officiers de la police cantonale comme autorité cantonale compétente au sens des articles 24b, 24d et 24e LMSI. Ce règlement a été complété le 22 août 2007 pour attribuer aux juges d'instruction la compétence de vérifier la légalité de la garde à vue, conformément aux exigences de la LMSI (art. 24e, al. 5).

De nombreux cantons ont agi de manière similaire en désignant les autorités nécessaires à l'application de la LMSI par voie d'ordonnance gouvernementale.

2. ANNULATION DE LA REGLEMENTATION ZURICHOISE

Dans un arrêt 1C_158/2007 rendu le 31 mars 2008 et publié sur son site internet le 4 avril 2008, le Tribunal fédéral a annulé partiellement la réglementation zurichoise d'application de la LMSI qui avait été adoptée par le Conseil d'Etat de ce canton. Cette annulation porte sur les dispositions qui désignaient le juge de la détention ("Haftrichter") comme étant le juge chargé de vérifier que la garde à vue est conforme à la loi. Le Tribunal fédéral a retenu que le Conseil d'Etat zurichois ne disposait d'aucune base légale lui permettant d'attribuer de nouvelles compétences à une autorité judiciaire. La constitution zurichoise (art. 73, al. 1) prévoit que les tribunaux tranchent les litiges pour lesquels ils sont compétents en vertu de la *loi*. Interprétant cette disposition, le Tribunal fédéral retient que seule une loi au sens formel – à l'exclusion d'un arrêté du Conseil d'Etat – peut attribuer de nouvelles compétences à une autorité judiciaire.

3. SITUATION A NEUCHATEL

La situation dans le canton de Neuchâtel est similaire à celle du canton de Zurich. La Constitution de la République et Canton de Neuchâtel (Cst. NE), du 24 septembre 2000, prescrit que l'organisation judiciaire est réglée par la *loi* (art. 83 Cst. NE). Or, la *loi* est de la seule compétence du Grand Conseil (art. 55 Cst. NE), les compétences du Conseil d'Etat en matière de législation étant limitées à l'édiction d'*ordonnances* dans le cadre de la Constitution et des lois (art. 69 Cst. NE). Au sens de l'article 83 Cst. NE, l'organisation judiciaire a pour objet non seulement la composition des autorités judiciaires, mais encore leurs compétences et la manière de les exercer (cf. BGC 165, T. III p. 2680).

4. PROPOSITION

Suite à l'arrêt du Tribunal fédéral, et compte tenu de la similitude élevée des contextes légaux zurichois et neuchâtelois, il apparaît au Conseil d'Etat que la base réglementaire actuelle n'est pas suffisante pour attribuer aux juges d'instruction la compétence de vérifier la légalité de la garde à vue prononcée en application de la LMSI. Compte tenu des exigences du Tribunal fédéral, le Conseil d'Etat estime nécessaire de pouvoir fonder la nouvelle compétence des juges d'instruction sur une loi formelle. C'est pour cette raison qu'il vous soumet le présent projet de loi.

Le projet désigne les juges d'instruction comme autorité judiciaire chargée de vérifier la légalité des gardes à vue prononcées en application de la LMSI. Il prévoit aussi une voie de recours – auprès de la Chambre d'accusation du Tribunal cantonal – contre les décisions du juge d'instruction. Cette voie de recours est nécessaire pour répondre aux exigences de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral (LTF), du 17 juin 2005. Cette loi veut que les décisions pouvant faire l'objet d'un recours au Tribunal fédéral soient tranchées en dernière instance cantonale par le tribunal supérieur du canton (art. 86, al. 2, LTF). Enfin, le projet règle la procédure applicable devant le juge d'instruction et la Chambre d'accusation, en faisant un renvoi aux dispositions prévues dans le code de procédure

pénale neuchâtelois (CPPN), du 19 avril 1945, pour le recours à la Chambre d'accusation.

5. INCIDENCES SUR LES COMMUNES

Le projet de loi qui vous est soumis ne déploie aucun effet sur les communes.

6. INCIDENCES FINANCIERES

Le projet de loi qui vous est soumis ne déploie aucun effet financier.

7. INCIDENCES SUR LE PERSONNEL

Les tâches assumées par les juges d'instruction et par la Chambre d'accusation en application de la nouvelle législation fédérale – dont la validité est limitée au 31 décembre 2009 – seront assumées dans le cadre des effectifs en place et n'entraîneront pas la création de postes supplémentaires. Le présent projet de loi n'a pas d'incidences sur le nombre du personnel en place.

8. VOTE DU GRAND CONSEIL

Le projet de loi n'entraîne pas de dépenses nouvelles. Son adoption est ainsi soumise à la majorité simple des votants (art. 110, al. 3, de la loi d'organisation du Grand Conseil – OGC – du 22 mars 1993).

9. CONCLUSION

Le Conseil d'Etat vous prie de prendre le présent rapport en considération et d'adopter le projet de loi qui vous est soumis et qui permettra au canton de Neuchâtel de répondre pleinement aux exigences de la LMSI en matière de contrôle judiciaire des gardes à vue.

Veuillez agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 16 avril 2008

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,	*Le chancelier,*
F. CUCHE	J.-M. REBER

Loi d'introduction de la loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LI-LMSI)

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

vu la loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI), du 21 mars 1997;

sur la proposition du Conseil d'Etat, du 16 avril 2008,

décrète:

But

Article premier [1]La présente loi désigne l'autorité judiciaire cantonale compétente au sens de la loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI), du 21 mars 1997.

[2]Elle détermine la procédure applicable.

Garde à vue
1. Contrôle judiciaire

Art. 2 La personne qui fait l'objet d'une garde à vue selon l'article 24e LMSI peut demander au juge d'instruction de vérifier que la privation de liberté est conforme à la loi.

2. Recours

Art. 3 La décision du juge d'instruction peut faire l'objet d'un recours à la Chambre d'accusation.

3. Procédure

Art. 4 Les articles 233 et suivants du code de procédure pénale neuchâtelois (CPPN), du 19 avril 1945, sont applicables par analogie à la procédure devant le juge d'instruction et devant la Chambre d'accusation.

Référendum facultatif

Art. 5 La présente loi est soumise au référendum facultatif.

Entrée en vigueur et promulgation

Art. 6 [1]Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

[2]Il pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Durée de validité

Art. 7 La présente loi a effet jusqu'au 31 décembre 2009.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président, *Les secrétaires,*