



**Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de loi d'introduction de la loi fédérale sur la
surveillance de la correspondance par poste et
télécommunication (LI-LSCPT)**

(Du 2 juin 2008)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RESUME

La modification de la législation fédérale en matière de surveillance des télécommunications rend désormais possible la recherche de personnes disparues, par le biais de leur téléphone portable. Conformément au principe de l'autonomie cantonale en matière d'organisation et de procédure, il incombe aux cantons de désigner les autorités compétentes pour l'exécution du droit fédéral. Le présent projet de loi répond à cette nécessité en désignant les autorités appelées à prendre les décisions prévues par le droit fédéral dans le cadre de la recherche de personnes disparues.

1. INTRODUCTION

Dans le cadre de la modification du 24 mars 2006 de la loi sur les télécommunications (LTC), le législateur fédéral a introduit dans la loi sur la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication (LSCPT) la possibilité d'avoir recours aux mesures de surveillance pour retrouver des personnes disparues grâce à leur téléphone portable. Dans son message¹, le Conseil fédéral s'est exprimé à ce propos comme suit:

La police et les services de sauvetage reçoivent de plus en plus d'annonces de disparitions. Les personnes disparues ont de plus en plus souvent un téléphone portable sur elles. Et les progrès de la technique permettent de les localiser avec une précision croissante, pour autant que les appareils soient allumés et qu'ils se trouvent dans une région desservie par les réseaux de téléphonie mobile. Certes, ces avancées ouvrent de nouvelles perspectives pour la recherche des personnes

¹ FF 2003 7287, ch. 2.2.3.1

disparues, mais elles interfèrent aussi avec la protection garantie par le secret des télécommunications.

Différentes interventions, provenant des autorités de police comme des fournisseurs de services de télécommunication, ont mis en exergue la nécessité d'une réglementation de la recherche des personnes portées disparues en ayant recours aux données du trafic des télécommunications.

Le but de la présente modification consiste à créer une base légale pour pouvoir déroger au secret des télécommunications, permettant de mettre à profit les possibilités offertes par la technologie de la téléphonie mobile pour la recherche de personnes disparues. Il est en outre nécessaire de définir clairement le déroulement de la procédure afin de permettre le déploiement rapide et efficace des équipes de sauvetage.

Vu que, depuis l'introduction de la LSCPT, la réglementation de la surveillance de la correspondance par télécommunication est contenue dans une seule loi, il s'avère judicieux de fixer dans la même loi les dispositions sur la surveillance en dehors des procédures pénales. De plus, il convient, pour la recherche des personnes disparues, d'avoir recours à l'infrastructure et au savoir-faire existants ainsi qu'à la procédure éprouvée dans le cadre de la surveillance officielle.

Adopté le 24 mars 2006, le nouvel article 3a LSCPT permet d'ordonner une surveillance dans le but de retrouver une personne disparue:

Art. 3a Surveillance en dehors d'une procédure pénale

¹En dehors de la poursuite d'actes punissables, une surveillance de la correspondance par télécommunication limitée à l'identification des usagers et aux données relatives au trafic peut être ordonnée pour retrouver une personne disparue.

²Est réputée disparue toute personne pour laquelle la police a constaté qu'il était impossible de la localiser, lorsque des indices sérieux donnent lieu de penser que la santé ou la vie de cette personne sont gravement menacées.

³Les données relatives à des tiers ne peuvent être consultées que si la gravité du danger qui menace la personne disparue le justifie.

Cette nouvelle disposition représente une innovation en matière de surveillance car elle permet la mise en œuvre de mesures de surveillance en dehors d'une procédure pénale. Auparavant, les mesures de surveillance ne pouvaient intervenir que dans le cadre d'une procédure pénale ou d'une procédure d'entraide pénale.

La LSCPT impose que toute mesure qui *ordonne* la surveillance soit ensuite transmise à une autorité judiciaire pour *autorisation*. Cette procédure d'autorisation vaut également pour la recherche de personnes disparues selon l'article 3a LSCPT. La décision qui ordonne la surveillance est immédiatement exécutoire. L'exigence que cette décision soit transmise à une autorité judiciaire pour autorisation n'est pas une condition préalable à la surveillance et n'empêche pas sa mise en œuvre concrète immédiate. Un éventuel refus d'autorisation signifie que la surveillance prend fin à ce moment.

Il appartient aux cantons de désigner les autorités compétentes pour l'application de l'article 3a LSCPT. Il s'agit pour eux de déterminer d'une part quelle autorité peut *ordonner* la mesure de surveillance et d'autre part quelle autorité judiciaire peut ensuite *autoriser* cette mesure. Le projet de loi qui vous est soumis répond à cette nécessité pour ce qui a trait à la recherche de personnes disparues. Jusqu'à l'entrée en vigueur de la législation cantonale désignant ces autorités, la surveillance en cas de disparition peut être ordonnée par les autorités compétentes pour ordonner la surveillance dans le cadre d'une procédure pénale (art. 18, al. 2 LSCPT).

2. SITUATION ACTUELLE

Avant l'adoption de l'article 3a, la LSCPT ne permettait la mise en œuvre de mesures de surveillance que *dans le cadre d'une procédure pénale*. C'est la raison pour laquelle – s'agissant d'un contexte pénal – la compétence d'ordonner des mesures de surveillance est attribuée au juge d'instruction. Le président de la Chambre d'accusation – section du Tribunal cantonal – est compétent pour ensuite autoriser les mesures ainsi ordonnées. Ces attributions de compétence font l'objet des articles 171a à 171f du code de procédure pénale neuchâtelois (CPPN), du 19 avril 1945. Il faut mentionner que – en tant qu'elles concernent la surveillance dans le cadre d'une procédure pénale – les dispositions de procédure contenues dans la LSCPT et le CPPN seront abrogées au profit du Code de procédure pénale suisse (CPP) dont l'entrée en vigueur est attendue pour le 1^{er} janvier 2010.

3. DESIGNATION DES AUTORITES COMPETENTES POUR LA RECHERCHE DE PERSONNES DISPARUES

3.1. Compétence pour *ordonner* la surveillance

Plusieurs autorités peuvent entrer en considération lorsqu'il s'agit d'attribuer la compétence pour *ordonner* la surveillance en vue de rechercher une personne disparue.

On pense en premier lieu au juge d'instruction, qui est déjà compétent pour ordonner les autres mesures de surveillance prévues dans la LSCPT. On pense aussi à la police judiciaire. De l'avis du Conseil d'Etat, la compétence pour ordonner la recherche de personnes disparues ne peut toutefois être attribuée ni à l'un ni à l'autre. La mission du juge d'instruction est de mener l'instruction pénale, et les moyens de preuve qu'il peut ordonner dans ce contexte sont destinés à l'établissement des faits dans le cadre d'une procédure pénale. La police judiciaire, quant à elle, est une autorité instituée par le CPPN, dirigée par le procureur général et dont la mission consiste à rechercher et à dénoncer les infractions pénales.

Or, la recherche de personnes disparues se caractérise précisément par le fait qu'elle a lieu *en dehors* d'une procédure pénale. L'article 3a LSCPT et le message du Conseil fédéral sont extrêmement clairs à ce sujet. Cela justifie de ne pas attribuer cette compétence à des autorités de poursuite et d'instruction pénale.

A la réflexion, la police neuchâteloise apparaît comme le dépositaire naturel de la compétence d'ordonner une recherche en cas de disparition de personnes. Dans le passage de son message consacré à l'article 3a LSCPT, le Conseil fédéral explique qu'il appartient à la police de déterminer si une personne a disparu, étant donné qu'elle dispose de l'infrastructure technique et des ressources en personnel nécessaires aux recherches. Par ailleurs, les mesures à prendre en cas de disparition sont en parfaite adéquation avec les missions de la police. En effet, conformément à l'article 5 de la loi sur la police neuchâteloise (LPol), du 20 février 2007, la police a notamment pour mission de prendre les mesures d'urgence qui s'imposent, de prêter assistance en cas de dangers graves et d'assurer la protection des personnes et des biens.

Il convient de préciser que sur le plan interne, la compétence d'ordonner la surveillance ne saurait être attribuée à chaque agent de la police mais uniquement à un officier de police. En effet, celui-ci bénéficie d'une part, de l'expérience et des connaissances requises pour ordonner une telle mesure et est, d'autre part, soumis à un système de

permanence dans la mesure où il répond également à la fonction d'officier de police judiciaire. Cela étant, lors de l'ordonnance d'une surveillance dans le cadre de l'article 3a LSCPT, l'officier de police agira en tant que haut fonctionnaire de la police et non en tant qu'officier de police judiciaire. Par conséquent, l'attribution de cette compétence aux officiers de la police neuchâteloise garantira l'action urgente nécessaire à l'efficacité d'une telle mesure.

Le ministère public, les juges d'instruction et la police cantonale se sont exprimés positivement sur cette attribution de compétence.

3.2. Compétence pour *autoriser* la surveillance

Après que la mesure de surveillance a été ordonnée, elle doit encore être approuvée – *autorisée*, pour reprendre la terminologie de la loi – par une autorité judiciaire. Ici aussi, plusieurs autorités peuvent entrer en considération lorsqu'il s'agit d'exercer cette compétence. Le président du Tribunal de district fonctionne aujourd'hui déjà comme juge administratif de première instance, par exemple dans le domaine des mesures de contrainte en droit des étrangers. Le Tribunal administratif, section du Tribunal cantonal, est quant à lui l'autorité supérieure ordinaire pour trancher les contestations fondées sur le droit public, comme par exemple la LSCPT. Le Conseil d'Etat renonce toutefois à désigner l'un ou l'autre, en faveur de la Chambre d'accusation, section du Tribunal cantonal. Cette Chambre, et plus précisément son président, est aujourd'hui déjà l'autorité judiciaire compétente pour autoriser les mesures de surveillance LSCPT ordonnées *dans le cadre d'une procédure pénale* par le juge d'instruction. Elle dispose ainsi déjà des connaissances et de l'expérience nécessaires pour *autoriser (approuver)* la surveillance ordonnée en vue de rechercher une personne disparue. Certes, le domaine de compétence de la Chambre d'accusation s'exerce dans un contexte pénal. Toutefois, contrairement au juge d'instruction ou à la police judiciaire, la Chambre d'accusation n'intervient pas pour *poursuivre* des infractions et instruire une procédure pénale mais elle occupe un rôle de surveillance dans le cadre duquel elle est appelée à trancher les recours formés contre des décisions prises par les autorités de poursuite pénale, et notamment le juge d'instruction.

Cette attribution de compétence sera réexaminée dans le cadre des travaux actuellement en cours en relation avec le projet de nouvelle organisation judiciaire, qui doit incorporer notamment les changements induits par le nouveau CPP.

4. CONSTITUTIONNALITE

Le présent projet se fonde sur l'article 83 de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel, aux termes duquel l'organisation judiciaire est réglée par la loi. 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).

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 premières expériences réalisées en relation avec la recherche de personnes disparues permettent de chiffrer approximativement à une quinzaine par année le nombre de demandes de surveillance fondées sur l'article 3a LSCPT. Les tâches assumées par les officiers de la police cantonale et par le président de la Chambre d'accusation en application de la nouvelle législation fédérale 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 d'assurer l'exécution du nouveau droit fédéral en matière de recherche de personnes disparues.

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

Neuchâtel, le 2 juin 2008

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,
R. DEBÉLY

Le chancelier,
J.-M. REBER

Loi d'introduction de la loi fédérale sur la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication (LI-LSCPT)

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

vu la loi fédérale sur la surveillance de la correspondance par poste et
télécommunication (LSCPT), du 6 octobre 2000;

sur la proposition du Conseil d'Etat, du 2 juin 2008;

décrète:

But	Article premier ¹ La présente loi désigne les autorités cantonales compétentes pour l'application des dispositions de la loi fédérale sur la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication (LSCPT), du 6 octobre 2000. ² Elle détermine la procédure applicable.
Officiers de la police cantonale	Art. 2 Les officiers de la police cantonale sont compétents pour ordonner une surveillance en dehors d'une procédure pénale, au sens de l'article 3a LSCPT.
Chambre d'accusation	Art. 3 Le président de la Chambre d'accusation est l'autorité judiciaire compétente pour autoriser la surveillance, au sens de l'article 7 LSCPT.
Voies de droit	Art. 4 ¹ La personne ayant fait l'objet de la surveillance peut, aux conditions de l'article 10, alinéa 5, LSCPT, faire recours au département désigné par le Conseil d'Etat, puis au Tribunal administratif. ² Pour le surplus, la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA), du 27 juin 1979, est applicable.
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.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président,

Les secrétaires,