



AVANT-PROJET DE LOI FEDERALE SUR LES MESURES POLICIERES DE LUTTE CONTRE LE TERRORISME

PRISE DE POSITION DE LA SECTION SUISSE D'AMNESTY INTERNATIONAL

Ces dernières années ont vu se dessiner un changement radical à travers l'Europe: l'idée selon laquelle le rôle du gouvernement est d'assurer la sécurité afin que la population puisse jouir de ses droits a laissé place à l'idée que les gouvernements doivent restreindre les droits de la population afin d'assurer la sécurité. La conséquence de ce changement a été une redéfinition insidieuse de la frontière entre les pouvoirs de l'État et les droits des personnes.

Amnesty International : *Des mesures disproportionnées*, avril 2017

Introduction : position de principe

La Section suisse d'Amnesty International (AI) remercie l'administration fédérale lui donner l'opportunité de prendre position sur l'avant-projet de loi fédérale sur les mesures policières de lutte contre le terrorisme.

La lutte contre le terrorisme représente un défi constant pour l'État qui est à la fois tenu de protéger ses citoyennes et ses citoyens et de respecter leurs libertés individuelles et leurs droits fondamentaux. Il s'agit là d'une démarche périlleuse et ces dernières années ont vu se dessiner un changement radical à travers l'Europe. L'idée selon laquelle le rôle du gouvernement est d'assurer la sécurité afin que la population puisse jouir de ses droits a laissé place à l'idée que les gouvernements doivent restreindre les droits de la population afin d'assurer la sécurité¹. AI estime que le Conseil fédéral, avec l'avant-projet de loi en discussion, ne fait pas exception.

AI estime par principe que cette nouvelle loi n'est non seulement pas nécessaire, parce que l'arsenal juridique dont disposent aujourd'hui nos autorités est suffisant², mais aussi parce que cette proposition de loi porte atteinte à la protection du justiciable. Plusieurs mesures administratives proposées dans l'avant-projet ont un caractère plus pénal que préventif. En conséquence, l'autorité devrait être tenue de respecter le droit à un procès équitable tel qu'il est garanti par l'art. 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et par la jurisprudence de la Cour européenne de Strasbourg. Ce droit implique notamment le respect de la présomption d'innocence ou le droit à une assistance juridique. Si AI ne peut que saluer la volonté du Conseil fédéral de mieux protéger la population, nous n'acceptons pas que ce soit au prix d'atteintes disproportionnées à divers droits fondamentaux tels que la liberté de circulation, la liberté de réunion, l'interdiction de discrimination ou encore le droit à un procès équitable.

Pour rappel, il est possible, à quelques exceptions près, d'imposer des restrictions à l'exercice des droits fondamentaux. Ceci doit toutefois toujours répondre à la triple condition de disposer d'une base légale suffisante, (principe de la légalité), d'être nécessaire et approprié pour atteindre le but souhaité (principe de la nécessité) et enfin de respecter le principe de la proportionnalité.

¹ Amnesty International : *Des mesures disproportionnées, l'ampleur grandissante des politiques sécuritaires dans les pays de l'UE est dangereuse*, avril 2017. Index-AI : EUR 01/5242/2017

² En particulier avec l'introduction récente dans notre législation de nouveaux délits tels que, par exemple, la préparation d'un voyage aux fins de commettre des actes terroristes

Al rejette donc en bloc l'avant-projet du Conseil fédéral. Cependant et dès lors que ce rejet n'a que peu de chances d'être partagé, l'organisation prend position comme suit sur quelques-unes des dispositions soumises à consultation.

1. Loi sur le maintien de la sécurité intérieure

1.1. Notions juridiques imprécises

1. Infractions terroristes

Diverses notions importantes restent floues et créent une incertitude juridique. C'est ainsi par exemple que l'art. 2 al. 2 lettre d^(bis) parle de mesures visant à empêcher les « infractions terroristes » mais ne définit ni ne répertorie les activités qu'elle entend prévenir. La révision du Code pénal et l'adoption de la loi sur le renseignement ont introduit de nouvelles infractions telles que la « propagande » ou encore la « préparation d'un voyage » qui placent le droit pénal non plus sur le plan de la sanction d'un acte illégal mais sur celui de sa prévention, ce qui ne saurait être son rôle.

L'actualité récente montre que la qualification d'un délit n'est pas toujours évidente. Ainsi, lorsqu'un tireur isolé, cinquantenaire, blanc, tue une cinquantaine de personnes assistant à un concert en plein air avec un fusil à lunettes, on parle de « fusillade » ou de « coup de folie ». A l'opposé, lorsque deux jeunes musulmans assassinent un prêtre catholique, le meurtre est immédiatement qualifié de « terroriste ».

Les mesures de prévention policière proposées dans le projet de loi ont clairement été élaborées en réponse à la menace posée par les « terroristes islamistes », il existe un risque élevé que ces mesures visent exclusivement les personnes de confession musulmane, violant ainsi l'interdiction de la discrimination ainsi que la liberté d'expression et de religion.

Une fois gravées dans la loi, cependant, ces mesures pourront tôt ou tard se tourner vers d'autres formes de radicalisation, d'extrémisme politique ou de marginalisation et il faut se demander qui seront les futures victimes potentielles de ces mesures. L'exemple de la mise en œuvre des mesures antiterroristes introduites en France suite aux attentats de novembre 2016 est à ce titre tout à fait significatif. Sur une centaine de personnes arrêtées, seules 3 l'ont été pour des infractions liées au terrorisme islamique ; la plupart des autres étaient des militants écologistes, qui ont été assignés à résidence pendant la tenue du sommet COP 21. La Suisse n'est bien sûr pas à l'abri de telles dérives.

Dès lors que la loi peut potentiellement porter de graves atteintes aux droits humains, elle doit être rédigée de la manière la plus précise possible. **Amnesty attend du Conseil fédéral qu'il propose soit une définition des infractions terroristes, soit une énumération la plus complète possible de ces dernières.**

2. Personnes potentiellement dangereuses

Le projet de loi mentionne régulièrement (notamment à l'art 23 e al. 1 lettre a) les « personnes potentiellement dangereuses », sans jamais définir cette expression jusque-là absente du vocabulaire juridique et, de l'avis d'Amnesty International, beaucoup trop imprécise. Au sens large du terme en effet, toute personne est « potentiellement dangereuse » n'importe qui, homme ou femme, adolescent ou personne âgée est susceptible de devenir dangereux pour autrui (ou pour lui ou elle-même).

L'article 23e al. 1 lettre b ne donne aucune indication ni sur l'autorité chargée d'évaluer l'efficacité des mesures sociales, intégratives ou thérapeutiques, ni sur les critères devant présider à cette évaluation. S'agit-il de Fedpol puisque la décision de prononcer les mesures prévues aux articles 23 h à 23 k lui revient ? Dans ce cas, Fedpol est-elle équipée pour évaluer la dangerosité d'une personne ? Voilà qui mérite pour le moins des précisions.

Pour le surplus, si, au lieu de poursuivre l'auteur d'un délit on commence à déclarer des personnes « potentiellement dangereuses », on ne peut plus alors parler de normes pénales qui s'appliquent à un individu, mais bien d'un soupçon général contre un groupe plus ou moins important de personnes qui présentent les signes distinctifs (stéréotypes) utilisés pour caractériser les personnes potentiellement dangereuses. Un adolescent d'origine maghrébine, sans emploi, musulman pratiquant et quelle que soit la mosquée qu'il fréquente risque ainsi beaucoup plus d'être considéré comme potentiellement dangereux qu'un jeune blanc apprenti en mécanique, même si celui-ci a le crâne rasé, porte des tatouages « gothiques » et fréquente un club de fitness connu pour être fréquenté par des militants d'extrême droite. Le projet de loi est en lui-même discriminatoire parce qu'il inscrit indirectement le profilage racial sans la loi.

Au vu de ce qui précède, Amnesty International souhaite que l'expression « personnes potentiellement dangereuses » soit retirée du projet de loi.

2. Prévention ou espionnage ?

Les nouvelles normes pénales antiterroristes introduisent de nouvelles infractions, telles que la préparation ou le financement d'un voyage à des fins terroristes, qui vont déjà très loin dans le domaine de la prévention. Ces infractions précèdent de deux étapes l'acte terroriste proprement dit (par exemple, un attentat des Talibans en Afghanistan): non seulement le voyage en Afghanistan pour rejoindre les Talibans est considéré comme une infraction terroriste, mais également sa préparation.

Avec les nouvelles mesures administratives proposées à l'encontre des « personnes potentiellement dangereuses », le Conseil fédéral rajoute une étape supplémentaire en s'attaquant aux personnes qui, pour rester dans le même exemple, pourraient préparer un voyage vers l'Afghanistan (mais ne l'ont pas encore fait). Ceci est d'autant plus dangereux que les mesures restrictives aux articles 23 h à 23 k sont prises sur la base de suppositions et de pures spéculations sur les intentions très difficiles à prouver de la personne concernée.

Les hypothèses devront être étayées, par exemple, par des informations obtenues en surveillant les propos d'une personne dans les médias sociaux. Les déclarations sur la dangerosité potentielle d'une personne dans le futur seront ainsi toujours pure spéculation et les autorités se rapprochent ainsi dangereusement d'activités d'espionnage et du risque de violer les droits à la liberté d'expression et de religion ou encore du droit au respect la sphère privée.

Selon l'art 23 e al. 1 lettre a de l'avant-projet de loi les mesures doivent être prises lorsque « *des indices sérieux et actuels laissent présumer qu'une personne potentiellement dangereuse commettra un acte terroriste* ». Cela ne garantit à notre avis aucunement une mise en œuvre proportionnée de la loi.

Comment les diverses allégations seront-elles corroborées ? A quelles sources va-t-on se fier ? Où sera placée la séparation entre les « indices concrets » des « soupçons » qui conduisent à l'ouverture d'une procédure pénale ? Autant de questions auxquelles l'avant-projet de loi n'apporte pas de réponses et laisse la porte ouverte à l'incertitude.

1.3. Renforcement des pouvoirs de l'administration et équité de la procédure

Amnesty International regrette d'une manière générale la tendance enregistrée dans plusieurs pays européens à renforcer le pouvoir de l'exécutif par rapport à celui du judiciaire. Les conséquences de cette dérive sont très préoccupantes : elles se traduisent par l'élargissement des nouveaux pouvoirs considérables conférés exclusivement à l'exécutif, et mis en œuvre par l'appareil sécuritaire et les services de renseignement. En outre, elles ne laissent qu'un rôle mineur, voire inexistant, au pouvoir judi-

ciaire ou à d'autres instances de contrôle. Un tel renforcement du pouvoir conduit, dans le meilleur des cas, à des abus³.

Selon l'art 23 e de l'avant-projet, c'est à Fedpol, une autorité non-judiciaire, que revient le soin de décider des mesures très intrusives prévues par les articles 23 h à 23 k de l'avant-projet et qu'elle jugera adéquates. Ceci, aux yeux d'Amnesty International, n'est pas admissible.

La question est à prendre d'autant plus au sérieux que Fedpol pourra selon l'art 23 f, prendre ses décision « sur demande du SRC ». Il est à craindre que cela représente la majorité des cas et qu'il faille alors se poser la question de la fiabilité des sources et des moyens de preuve avancés.

D'une manière générale, Amnesty s'oppose aux mesures administratives ayant une influence majeure sur le respect de la vie privée. S'il existe de bonnes raisons de soupçonner un individu de prévoir ou de préparer une infraction à caractère terroriste, cette personne doit être inculpée et jugée dans le cadre d'une procédure pénale conforme aux normes internationales d'équité.

Le projet de loi permet que des mesures administratives qui portent atteinte à la liberté de circulation, d'expression et d'association ainsi qu'au droit à la vie privée soient utilisées en lieu et place d'une procédure pénale, alors que cette dernière offre des garanties procédurales meilleures et plus nombreuses. Un juge offre notamment de meilleures garanties d'indépendance, d'impartialité et de procédure régulière qu'une autorité administrative.

Il est certes prévu un recours auprès du Tribunal administratif fédéral (TAF) contre les décisions de la Fedpol (art. 23 g al. 2), mais d'une part le recours n'a aucun effet suspensif (art. 24 g), d'autre part il n'est pas précisé quel sera le pouvoir d'appréciation du juge. Sera-t-il habilité à se prononcer sur le fond de la décision ou uniquement sur le respect ou non de la procédure ? S'il est habilité à juger sur le fonds, aurait-il accès à tous les moyens de preuve lorsque l'on sait que ceux-ci auront pour une grande partie été rassemblés par le Service de renseignement de la Confédération (SRC) dont la transparence n'est pas la plus reconnue des qualités ? On peut en douter et dès lors s'inquiéter du respect des règles internationales en matière de procédure équitable.

Le droit à un procès équitable est excessivement restreint lorsque les allégations contenues dans la demande de prendre une mesure au sens des articles 23 h à 23 k ne sont pas suffisamment étayées. Il ne s'agit que d'hypothèses et de pures spéculations sur de possibles agissements futurs qui, en conséquence, ne peuvent pas être réfutées par la personne concernée. Cela revient à renverser le fardeau de la preuve. En l'occurrence ce ne sont pas les autorités qui doivent prouver la culpabilité d'une personne, mais la « personne potentiellement dangereuse » qui doit prouver qu'elle ne l'est pas !

Enfin, il sera plus difficile pour le recourant, surtout s'il est jeune, d'origine étrangère et sans revenu fixe, de trouver une assistance juridique compétente pour effectuer ses démarches auprès du TAF. On peut craindre que l'ampleur de la démarche ne constitue dans de nombreux cas un obstacle insurmontable.

Amnesty souhaite que toutes les décisions prévues aux articles 23 h à 23 l de l'avant-projet soient prises par un juge et non par les autorités de police.

³ Des vies bouleversées : l'impact disproportionné de l'État d'urgence en France, Amnesty International, Avril 2017 AI-Index : EUR 21/3364/2016

1.4. Mesures intrusives

Les articles 23 h à 23 k prévoient des mesures très limitatives de la liberté individuelles ; sans autres précisions que celles figurant dans le projet de loi, elles doivent être rejetées.

1.4.1. Obligation de se présenter :

L'article 23 h prévoit une *obligation de se présenter auprès d'un service désigné par l'autorité requérante, à des heures précises durant une période donnée pour s'entretenir avec un professionnel.*

Dès lors que le « professionnel » (policier, agent du SRC, psychologue, assistant social ?) n'est pas défini de manière plus précise, le but de la mesure n'est pas clairement défini. On peut imaginer s'il s'agit de rencontrer un policier, qu'il s'agisse de vérifier que la personne frappée par la mesure ne s'éloigne pas d'un point donné et reste atteignable quasiment en permanence. On peut aussi imaginer qu'il s'agisse, d'entretiens avec des représentants du SRC ou de Fedpol, auquel cas l'objectif secondaire de l'entretien serait d'obtenir des informations sur d'autres personnes. En quelque sorte une forme de contrainte à coopérer avec le SRC, une méthode classique des services de renseignements des pays totalitaires. La personne concernée est tenue, au cours des discussions, de prouver qu'elle n'est pas dangereuse puisque, à ce stade, elle n'est pas coupable pénalement. Il s'agit là d'un renversement du fardeau de la preuve, contraire au principe de la présomption d'innocence.

1.4.2. Interdiction de contact

A nouveau, la formulation est tellement vague (la personne concernée peut se voir *interdire de prendre contact, directement ou par l'intermédiaire d'un tiers, avec une ou plusieurs personnes déterminées ou des membres d'un groupe déterminé*), qu'elle ne peut être acceptée sans réagir.

L'objectif de la mesure étant vraisemblablement d'éviter que des personnes ayant une mauvaise influence (quoi que cela signifie) sur l'individu concerné ne puissent rentrer en contact avec lui, il serait bon de préciser quelles peuvent être et quelles ne peuvent pas être ces personnes. Va-t-on interdire à un jeune musulman de voir son père parce qu'il s'agit d'un imam salafiste connu pour ses prêches extrémistes ? Sera-t-il également interdit de jouer avec son club de football sous prétexte que plusieurs joueurs fréquentent une mosquée connue pour recruter des djihadistes ?

La loi permet certes dans certaines circonstances (divorce difficile, violences domestiques) de séparer un enfant de l'un ou de ses parents. Mais la mesure est alors prise dans l'intérêt supérieur de l'enfant et contre une tierce personne, en l'occurrence, le père ou la mère. Dans l'art 23, c'est l'enfant qui serait sanctionné « pour son bien », ce qui paraît pour le moins paradoxal.

Les effets sur la vie privée peuvent, selon l'interprétation donnée à la disposition, être totalement disproportionnés et nécessitent impérativement des précisions dans la formulation de la disposition légale.

1.4.3. Assignation à une propriété

L'assignation à une propriété, ou assignation à résidence, constitue une limitation très grave de la liberté individuelle. C'est d'ailleurs la seule mesure du catalogue qui doit être soumise à l'approbation d'un juge. Ceci n'est qu'à moitié rassurant puisque, comme nous l'avons déjà dit, il n'est pas garanti que le juge ait accès à l'ensemble du dossier (instruit par le SRC) et ne soit dès lors pas en mesure de prendre une décision en toute connaissance de cause.

Encore une fois, une assignation à propriété est une mesure très lourde. L'art 231 du projet de loi ne précise pas concrètement ses modalités. En France, par exemple, elle comprend un couvre-feu obligeant la personne à demeurer à domicile jusqu'à 12 heures par jour, une interdiction de sortir du terri-

toire d'une commune donnée et une obligation de se présenter quotidiennement au commissariat, et cela jusqu'à trois fois par jour. La mesure est prononcée par un juge et nécessite une autorisation du Ministre de l'Intérieur.

Le projet de loi veut voir dans cette mesure (comme dans les précédentes) un outil préventif et non punitif. Toutefois, l'efficacité de cette mesure pour éviter une radicalisation et, dans le long terme, pour empêcher de nouveaux attentats terroristes, n'a à ce jour pas été prouvée. Encore une fois, les mesures d'assignation à résidence sont des mesures privatives de liberté qui ont des conséquences sur d'autres droits humains, notamment le droit de circuler librement, le droit à la vie privée et familiale ou le droit à l'emploi. Les motifs vagues généralement retenus pour prononcer des assignations à résidence, le manque de transparence concernant l'établissement des preuves justifiant ces mesures, ainsi que les conséquences négatives sur les droits humains des personnes touchées ont un impact limité au regard des objectifs visés.

Les assignations à propriété peuvent avoir des conséquences particulièrement néfastes sur la vie des personnes visées par ces mesures. Dans de nombreux cas, elles ne peuvent plus aller travailler (ou se heurtent à des restrictions concernant le volume ou le type de travail qu'elles peuvent faire), à moins qu'elles ne travaillent dans la ville où elles doivent demeurer.

Amnesty International craint que les assignations à propriété ne restreignent de manière disproportionnée les droits humains des personnes visées par ces mesures, en particulier leur droit de circuler librement, ainsi que leurs droits à la liberté, à la vie privée et familiale et à l'emploi. Le risque existe que ces restrictions soient imposées dans des cas qui semblent aller au-delà des exigences de la situation en violation du principe de proportionnalité. Enfin, l'assignation à propriété peut même avoir un effet contraire à celui souhaité. En coupant de la réalité quotidienne les personnes visées par la mesure elle les empêche de se socialiser normalement et risque même de les renforcer dans leurs convictions « terroristes », qu'elles soient naissantes ou affirmées.

1.4.5. Utilisation d'appareils techniques de localisation (bracelets électroniques)

Il s'agit là à nouveau de mesures très intrusives vis-à-vis de la sphère privée et elles ne devraient donc être appliquées qu'avec une extrême retenue et uniquement sur la base de soupçons concrets que la personne s'apprête à commettre une infraction grave pouvant mettre en danger des tiers. Les bracelets électroniques ou les dispositifs similaires ne sont à ce jour utilisés que dans le cadre de l'exécution de sanctions pénales et à des conditions strictes. (L'accord de la personne concernée et des personnes vivant en ménage commun avec elle est notamment demandé). A titre de comparaison, le port d'un bracelet ne peut être ordonné en France, dans le cadre de la détention préventive, qu'à la condition que la personne encoure une peine de prison de 6 mois minimum si l'intéressé a été pris en flagrant délit ou deux ans dans les autres cas. La personne concernée doit en outre donner son accord.

De telles mesures restrictives, si elles sont admissibles pour des personnes engagées dans une procédure pénale que ce soit au stade de la détention préventive ou de l'exécution des peines, ne sauraient à notre avis être appliquées à des personnes qui sont simplement suspectées d'être potentiellement dangereuses mais qui ne se sont rendues coupables d'aucun délit et doivent, tant qu'elles n'ont pas été condamnées à l'issue d'une procédure équitable, bénéficier de la présomption d'innocence.

1.4.6. Limite d'âge

L'article 24 f fixe la limite d'âge inférieure à partir de laquelle les mesures peuvent être décidées à 12 ans respectivement 15 ans pour l'assignation à résidence. Ces limites sont extrêmement basses et il faut se poser la question de leur compatibilité avec la Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant. Toute intervention visant des enfants doit respecter les principes de la Convention, notam-

ment l'intérêt supérieur de l'enfant et la protection de celui-ci. Nous voyons mal un enfant de 12 ans interdit de contact avec son père ou ses frères et sœurs ou confiné dans un périmètre restreint et obligé de se présenter au poste de police tous les jours. Le respect de l'intérêt supérieur de l'enfant garanti par la CDE ne semble pas à priori préservé par ces mesures.

2 Code pénal : Détention à l'isolement

Le Code pénal prévoit certes de pouvoir placer des détenus à l'isolement (art. 78 CP) mais pour des motifs précis. Le Conseil fédéral propose de rajouter un motif supplémentaire : « empêcher que le détenu n'influence ses codétenus de manière à les inciter à commettre un acte terroriste ».

Au vu des expériences faites dans d'autres pays européens (Suède, Royaume Uni) qui montrent des résultats mitigés pour cette mesure, il semble que la prévention et l'accompagnement des détenus « potentiellement radicalisés » soit plus efficace que leur retrait de toute vie sociale.

Par ailleurs, la détention à l'isolement ne saurait, selon les interprétations faites de la Convention des nations Unies contre la torture, la Convention européenne des droits de l'homme et la Convention européenne pour la prévention de la torture, dépasser une période d'au maximum trois mois.

AI rejette la détention à l'isolement telle que proposée, à savoir sans mention d'une durée maximale.

Berne, mars 2018