

# Critiques à la loi sur les mesures policières de lutte contre le terrorisme (MPT)

## Notions vagues aux conséquences dangereuses

La nouvelle loi sur les mesures policières autorise l'Office fédéral de la police (fedpol) à prendre des mesures de contrainte contre des personnes, y compris des enfants, sur la base de simples suspicions. Fedpol peut ordonner de sa propre initiative des mesures comme le bracelet électronique ou l'interdiction de voyager, sans qu'il ait de soupçon que la personne concernée va commettre un délit et sans procédure judiciaire. Les termes vagues contenus dans la loi et la marge de manœuvre accordée à fedpol mettent en danger les droits humains en Suisse.

## Arbitraire en lieu et place d'un État de droit

La nouvelle loi fédérale sur les mesures policières de lutte contre le terrorisme (MPT) autorise fedpol, sur demande du service des renseignements et d'une autorité cantonale ou communale, à ordonner les mesures de contrainte suivantes: obligation de se présenter et de participer à des entretiens, interdiction de contact, interdiction d'entrer ou de sortir d'un périmètre (interdiction géographique), interdiction de quitter le territoire, surveillance électronique et localisation par téléphonie mobile et assignation à résidence (arrêts domiciliaires).

Une personne n'ayant rien à se reprocher sous l'angle du droit pénal pourrait être cataloguée, sur simple signalement des services de renseignement, comme étant potentiellement dangereuse. Elle pourrait dès lors se retrouver la cible de mesures policières **sans qu'il existe le moindre soupçon qu'elle s'apprête à commettre un délit**. Les conséquences de ces mesures pourraient entraver gravement la vie de la personne concernée et de sa famille. L'obligation de se présenter et de participer à des entretiens ou les mesures géographiques peuvent, par exemple, empêcher la personne concernée de se rendre à son travail. Plusieurs expert.e-s indépendant.e-s et des organismes internationaux et nationaux ont critiqué ces mesures de contrainte, estimant qu'elles restreignent abusivement une série de droits humains, tels que le droit au respect de la vie privée et familiale, le droit au travail, à un procès équitable, à la liberté de mouvement et au droit à un recours effectif.

Dans le cadre de la procédure de consultation et pendant les débats parlementaires, Amnesty International s'est déjà exprimée résolument contre cette loi. Sous prétexte de lutter contre le terrorisme, la loi repousse les limites fixées à l'action de l'état dans un domaine qui était jusqu'ici resté à juste titre intouchable, à savoir le contrôle de la vie privée de personnes innocentes. La loi sur les mesures policières constitue **une rupture avec l'État de droit** et elle rappelle les méthodes, utilisées par les régimes autoritaires, qui n'ont pas leur place dans le droit suisse.

## Des termes juridiques qui ouvrent la porte aux abus

La loi sur les mesures policières utilise délibérément des termes juridiques vagues qui laissent aux autorités une énorme marge d'interprétation. Pour que fedpol puisse ordonner des mesures de police, il suffit d'avoir des « **indices** » qui laissent penser que la personne concernée « mènera des activités terroristes » dans un avenir incertain. La base de la sécurité préventive repose sur des conjectures policières sur d'éventuels actes délictueux qu'une personne pourrait commettre un jour, alors qu'il n'y a encore aucun soupçon concret de crime.

Une « activité terroriste » est définie comme étant une « tentative visant à influencer ou modifier l'ordre étatique », notamment par la « propagation de la crainte ». Cette définition ne présuppose aucun délit pénal ni l'usage ou la menace de violences, contrairement à ce que les standards

internationaux exigent. Avec ce terme très large, même une protestation politique légitime, comme la grève du climat, peut être considérée comme « terrorisme ».

L'interprétation de ces critères délibérément vagues est laissée entièrement à la discrétion de fedpol ; elle se fonde généralement sur des informations secrètes des services de renseignement difficiles ou impossibles à vérifier. Fedpol serait autorisé, à sa propre discrétion et sans autorisation judiciaire (à l'exception de l'assignation à résidence), à provoquer des atteintes graves aux droits fondamentaux et aux droits humains.

**Les pronostics** de dangerosité potentielle d'une personne sont toujours problématiques et fortement influencés par la subjectivité, accentués par l'existence de préjugés et de stéréotypes. Le Conseil fédéral lui-même a déclaré dans son message sur la loi que l'évaluation nécessaire de la dangerosité est un processus « entaché d'incertitudes ». La fiabilité du pronostic de dangerosité est très controversée, même parmi les psychiatres légistes et dans le monde scientifique. Cependant, avec cette loi, pour considérer qu'une personne serait « potentiellement dangereuse », fedpol n'aurait besoin de recourir ni à des valeurs empiriques, ni à des méthodes scientifiques ; il lui suffirait de supposer que cette personne est susceptible de commettre plus tard des actes dangereux. Or, personne n'est à l'abri, car nous sommes tous « potentiellement dangereux ». Et nous pouvons tous et toutes potentiellement devenir, pour ainsi dire, la cible de ces mesures.

Par conséquent, avec des termes aussi vagues, cette loi constitue un **terrain propice à l'arbitraire** et aux abus, ainsi qu'au risque de voir de nombreuses personnes faire l'objet d'une suspicion générale en raison de leurs attitudes et expressions personnelles.

### **La liberté d'opinion en danger**

Selon les normes des droits humains, les déclarations qui ne constituent pas un « appel à la violence » sont protégées par la liberté d'expression, même si elles semblent offensantes ou controversées. Si les déclarations en question ne constituent pas une menace immédiate de commettre un acte violent, une restriction de la liberté d'expression n'est dans ce cas pas justifiée.

La définition vague et large de la loi de la notion d'« activités terroristes » risque d'entraîner des poursuites pour des actes légitimes au regard de la liberté d'opinion. La loi pourrait avoir un effet dissuasif sur les libertés d'expression et de la presse, poussant à l'autocensure de nombreuses personnes, y compris des militants et militantes politiques ou des journalistes. Elle intimidera les personnes qui veulent s'exprimer dans le cadre d'un débat public et controversé et les découragera de faire des déclarations critiques qui ne sont pas conformes à celles des autorités. Un effet paralysant pour la société civile.

### **Passer outre la justice pénale et les garanties de procédure**

Un État est en règle générale autorisé à restreindre les libertés individuelles et la vie privée d'une personne lorsqu'il existe des motifs légitimes de suspecter qu'elle a commis un délit. Une procédure pénale est alors ouverte contre cette personne, qui bénéficie des garanties de protection qui en découlent.

Pourtant, la nouvelle loi sur les mesures policières autorise une autorité administrative (fedpol) à imposer des mesures de contrainte qui ont un caractère pénal et constituent de graves restrictions aux droits humains, et à le faire uniquement sur la base de soupçons très vagues et non sur la base de délits effectivement commis. Ces mesures administratives préventives anticipent le droit pénal et conduisent à contourner la justice pénale ordinaire, ses principes et ses garanties procédurales, parce que les autorités n'ont pas l'intention d'ouvrir une enquête ou d'engager des poursuites contre les personnes concernées. Lorsque les mesures vont même jusqu'à constituer une privation de liberté, en l'occurrence l'assignation à résidence, elles remplacent alors

complètement la procédure pénale. Écarter ainsi délibérément la justice pénale inquiète et favorise la création d'un **système juridique parallèle**.

Les personnes concernées n'auront guère la possibilité de se défendre contre les mesures, car les **garanties procédurales** prévues par le droit pénal ne s'appliquent que rarement dans le cadre administratif. En particulier, à l'exception de l'assignation à résidence, il n'y a **pas de contrôle judiciaire préalable** sur le prononcé de ces mesures. Il est vrai qu'une personne concernée peut ensuite recourir contre une décision de fedpol auprès du Tribunal administratif fédéral, mais le recours n'a pas d'effet suspensif.

L'établissement des preuves manque lui aussi totalement de transparence, puisque dans la plupart des cas, la mesure repose sur des informations des service de renseignement et la personne concernée n'y a généralement pas accès. Ainsi, elle ne connaîtrait pas les motifs de soupçons exacts, respectivement les « indices », ce qui limite fortement la possibilité de contester ces mesures. L'utilisation d'informations secrètes porte également atteinte à la **présomption d'innocence** et au droit à un **procès équitable**. Le fardeau de la preuve n'incombe plus aux autorités, ces dernières ne devant pas prouver qu'un délit aurait été commis. Au contraire, la personne visée doit fournir la preuve impossible qu'elle n'est pas une « personne potentiellement dangereuse » - une situation totalement absurde. Avec le **renversement du fardeau de la preuve** et l'absence d'un examen systématique de la proportionnalité par un tribunal indépendant, la loi sape les principes de l'État de droit dont le but est, en particulier, de se défendre contre l'action arbitraire de l'État. Ainsi, les personnes concernées sont **punies préventivement** sans procès équitable et sans possibilité effective de contester ces mesures.

### Tendance à éluder préventivement les menaces

Les instruments préventifs utilisés pour lutter contre les activités terroristes ont été constamment renforcés ces derniers temps : il y a eu le plan d'action national de lutte contre la radicalisation et l'extrémisme violent, la loi sur les services de renseignement, ainsi que l'adoption de nouvelles normes pénales et le durcissement des peines maximales dans le code pénal. Une nouvelle disposition pénale contre le recrutement, l'entraînement et le voyage en vue de commettre une infraction terroriste (art. 260sexies CP) y a été introduite. Il en est résulté une forte **progression** de la punissabilité dans le domaine abstrait : sont punissables les actes qui se rapportent simplement à de futures infractions terroristes potentiels et qui sont bien antérieurs à ces éventuelles infractions. Ces dispositions préventives dans le droit pénal vont déjà très loin et sont suffisantes pour lutter contre les menaces éventuelles. La nouvelle loi sur les mesures policières fait désormais un pas de plus vers la **prévention de la criminalité** et la lutte préventive contre des actes qui ne sont même pas reconnaissables comme des infractions pénales.

### Mesures stigmatisantes

Avec la loi sur les mesures policières, le danger existe également que le soupçon ne soit plus dirigé contre certaines personnes, comme en droit pénal, mais comme un soupçon général contre des groupes entiers dans lesquels des personnes sont suspectées d'être « dangereuses ». Comment est-il possible d'identifier les personnes potentiellement dangereuses ? Une **combinaison de caractéristiques** (âge, sexe, origine, religion...) devient le point de départ du profilage et de la surveillance pour les autorités - et un facteur de risque pour les personnes concernées. Cette approche peut conduire à la **stigmatisation et à la marginalisation** de groupes de population entiers. Une telle politique de sécurité, qui accepte des restrictions ou même des violations des droits humains, est une stratégie à très courte vue. Pour une prévention efficace des actes criminels, l'accent doit être mis sur le respect des droits humains afin de prévenir l'exclusion sociale et de garantir que chacun ait la possibilité de s'intégrer dans la société.

## Détention sans inculpation ou sans procédure pénale

L'assignation à résidence est la mesure la plus incisive, car elle constitue une privation de liberté selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. L'assignation à résidence devrait être appliquée lorsque d'autres mesures préventives ne sont pas respectées et que la personne concernée représente « une menace considérable pour la vie ou l'intégrité corporelle de tiers ».

En l'absence d'une condamnation, l'assignation à domicile préventive est soumise aux exigences du droit constitutionnel et conventionnel de la garde à vue pour des raisons de sécurité. La Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) ne la considère admissible que si elle n'a pas un caractère punitif et permet d'imposer directement l'exécution d'une obligation légale (art. 5, ch. 1, lit. b CEDH). Cependant, en tant que mesure punitive en cas de violation d'un ordre de police, l'assignation à résidence constitue plutôt **une peine privative de liberté sans inculpation, sans procédure pénale et sans condamnation**. En outre, on peut se demander dans quelle mesure elle est censée contribuer à l'application d'autres mesures préventives, telles que l'obligation de participer à des entretiens ou l'interdiction de contact.

En outre, la garde à vue n'est autorisée que s'il existe une présomption fondée qu'un délit de portée considérable ou la violation de biens de police importants est susceptible d'être commis et qu'il peut être déterminé à raison du lieu, de l'heure et des lésés éventuels (art. 5, ch. 1, lit. b. et c CEDH). Toutefois, le libellé du projet de loi permet également l'assignation à résidence dans les cas où l'expérience montre qu'il existe une menace générale, mais que la commission d'un délit concret et grave ne peut être présumée. Ainsi, l'assignation à résidence prévue dans la loi sur les mesures policières est incompatible **avec l'article 5 CEDH**.

Enfin, cette disposition est **superflue**. Aujourd'hui déjà, une personne peut être détenue en cas de menace d'un délit grave (menace de passer à l'acte) conformément à l'article 221, alinéa 2, du code de procédure pénale (CPP) - même sans soupçon concret de ce délit. Par ailleurs, les lois cantonales sur la police contiennent de nombreuses dispositions sur la lutte contre des menaces concrètes.

## L'intérêt supérieur de l'enfant bafoué

La loi sur les mesures policières prévoit qu'il est permis d'ordonner des **mesures de contrainte à l'encontre d'enfants de 12 ans** et d'**assigner à résidence des mineur-e-s de 15 ans**. Ces limites d'âge basses sont en conflit avec le droit pénal suisse des mineur-e-s et les obligations de la Suisse en matière de droits humains en vertu de la Convention des Nations unies sur les droits de l'enfant.

Selon la Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant (CDE), toutes les mesures concernant les personnes de moins de 18 ans doivent être fondées sur « **l'intérêt supérieur de l'enfant** » (article 3, al. 1, CDE). En ce qui concerne le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant, le Comité des droits de l'enfant des Nations unies a déclaré que « la protection et les soins » doivent être fournis de manière à assurer « le « bien-être » et l'épanouissement de l'enfant. La notion de bien-être de l'enfant, au sens large, englobe la satisfaction de ses besoins matériels, physiques, éducatifs et affectifs, ainsi que de ses besoins d'affection et de sécurité. » (Observation générale n°14, paragraphe 71).

La CDE prévoit également que l'enfant en conflit avec la loi ont droit à « un traitement qui soit de nature à favoriser son sens de la dignité et de la valeur personnelle, qui renforce son respect pour les droits de l'homme et les libertés fondamentales d'autrui, et qui tient compte de son âge ainsi que de la nécessité de faciliter sa réintégration dans la société et de lui faire assumer un rôle constructif au sein de celle-ci» (article 40, al. 1, CDE).

En ratifiant la CDE, la Suisse s'est engagée à mettre la priorité sur la resocialisation des enfants confrontés au système judiciaire. En conséquence, le droit pénal suisse des mineur·e·s a fait de la « protection et de l'éducation » des mineur·e·s un principe fondamental (art. 2, al. 1, DPMin). En ce sens, si les sanctions doivent fixer des limites, elles doivent surtout toujours déployer un effet éducatif.

Contrairement aux exigences des droits humains, la loi sur les mesures policières a pour effet de **stigmatiser** les enfants et les jeunes. En raison de leur âge, les mineur·e·s n'ont souvent pas la capacité d'évaluer correctement les conséquences de leurs actes - un aspect qui devrait être pris en compte. La contradiction juridique est encore exacerbée dans la mesure où le projet de loi n'accorde aux mineur·e·s aucun droit procédural spécial dans le cadre des mesures policières.

Bien que des instruments de prévention suffisants soient déjà disponibles dans les domaines éducatif et social, dans la protection des enfants en droit civil et dans le droit pénal (des mineur·e·s), la loi sur les mesures policières restreint sans conditions les droits humains des enfants et des adolescents.