

**Loi fédérale
instituant des mesures contre
le racisme, le hooliganisme et la
propagande incitant à la violence**

Rapport explicatif

Condensé

La lutte contre le racisme, le hooliganisme et la propagande incitant à la violence doit être renforcée en Suisse. A la lumière du rapport du groupe de travail "Coordination et mise en œuvre de mesures dans le domaine de l'extrémisme de droite", auquel les cantons ont également pris part, le Conseil fédéral entend créer les bases légales nécessaires à cet effet. Le 26 juin 2002, il a décidé de diviser les projets législatifs en deux volets thématiques. Le premier volet, qui est l'objet du présent projet de mise en consultation, porte sur les travaux législatifs relatifs au racisme, au hooliganisme et à la propagande incitant à la violence. Le message le concernant devrait être rédigé cette année encore.

Depuis le milieu des années 80, la Suisse a enregistré un accroissement continu des actes de violence. Elle a également constaté, depuis quelques années, une recrudescence des altercations et des violences opposant les groupes et les individus des deux extrêmes de l'échiquier politique. Or cette évolution a été largement favorisée par la diffusion d'idéologies racistes ou prônant la violence (néonazis, skinheads, etc.). Il n'est pas rare que les actions violentes contre des adversaires politiques s'inspirent de matériel (livres, vidéos), de chansons (p.ex. sur CD) ou d'appels particuliers (tracts, textes émanant de la mouvance, Internet, etc.).

S'agissant de la propagande raciste ou incitant à la violence, la forte recrudescence des activités des skinheads est allée de pair en Suisse avec l'explosion du commerce de matériel d'extrême droite et, notamment, des importations d'enregistrements sonores en provenance essentiellement des pays voisins. Ces produits propagent ou minimisent la violence et incitent à en faire usage. D'autres formes de violence et de propagande violente émanent en Suisse de l'extrême gauche et des milieux anarchistes ou anti-impérialistes. Par ailleurs, la propension et le recours à la violence dans les stades et lors de manifestations publiques, où les hooligans et les skinheads portés à la violence agissent souvent main dans la main, se sont accrus dans notre pays et à l'étranger.

Rien, dans un Etat démocratique, ne doit justifier l'usage et la généralisation de la violence. Il y a lieu de la réprouver et de la combattre, indépendamment de l'orientation politique dont elle émane ou de la motivation politique qui la sous-tend. On ne saurait tolérer la violence et sa généralisation ni, encore moins, le racisme.

La quasi-totalité des pays européens possèdent des dispositifs administratifs ou pénaux pour séquestrer le matériel de propagande incitant à la violence; la plupart des dispositions vont en général plus loin que celles actuellement en vigueur en Suisse (art. 135 et 261^{bis} CP).

Les bases juridiques proposées visent à étayer le dispositif en matière de droit pénal et de droit administratif, et à renforcer la prévention. Le projet prévoit des modifications dans trois textes législatifs: la loi fédérale instituant des mesures visant

au maintien de la sûreté intérieure (LMSI), le code pénal (CP) et la loi fédérale sur la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication (LSCPT).

S'agissant du **CP**, il y a lieu de compléter le dispositif en vigueur en créant deux nouvelles dispositions réprimant les "symboles à caractère raciste" (art. 261^{ter} P-CP) et les "groupements racistes" (art. 261^{quater} P-CP). Il doit être possible de sanctionner l'utilisation de symboles racistes. Seule est répréhensible l'utilisation en public de symboles à caractère raciste. La norme visant la discrimination raciale (art. 261^{bis} CP) ne doit pas être modifiée. En ce qui concerne la nouvelle disposition pénale appelée à réprimer les "groupements racistes", l'illégalité de ces groupements doit être évidente, que cela soit sous l'angle des buts statutaires ou sous celui de leur activité effective. Les limites de la punissabilité mentionnées à l'art. 261^{bis} CP (élément constitutif de caractère public) s'appliquent également ici par analogie.

Le caractère particulièrement digne de protection des biens juridiques concernés et le comportement conspirateur des groupes visés justifient de mettre ce moyen de surveillance à la disposition des organes chargés de l'instruction pénale. Il s'agit par conséquent de compléter la liste des actes punissables figurant à l'art. 3, al. 2, let. a, de la **LSCPT**.

S'agissant de la **LMSI**, il convient, premièrement, de régler la saisie, le séquestre et la confiscation de matériel de propagande à caractère raciste ou incitant à la violence (art. 2, al. 1, 1^{re} phrase et al. 4, LMSI, ainsi qu'art. 13^{bis} P-LMSI). L'art. 13^{bis} P-LMSI constitue une disposition centrale du projet de loi. Est visé non seulement le matériel de propagande explicitement raciste, mais aussi celui incitant à faire usage d'autres formes de violence. Il s'agit de sanctionner non seulement certaines formes de manifestation de la violence ou un phénomène de violence spécifique, mais aussi la violence émanant de l'extrême gauche ou de l'extrême droite, ou encore celle exercée dans les stades.

Il y a lieu, deuxièmement, d'introduire dans la LMSI la base juridique permettant de créer une banque de données sur le hooliganisme (art. 16^{bis} P-LMSI). Une conservation centralisée des données relatives aux personnes affichant notoirement un comportement violent lors de manifestations publiques offre non seulement une vue d'ensemble nationale mais s'impose également sous l'angle de la coopération internationale. L'objectif est de pouvoir identifier rapidement les liens personnels et organisationnels tissés entre les hooligans. La seule manière de lutter efficacement contre le hooliganisme en Suisse et à l'étranger est d'identifier les activistes violents potentiels afin de les tenir systématiquement à l'écart. Pour ce faire, il est nécessaire de créer une banque de données s'appuyant sur une base légale. Cela s'avère également d'une importance cruciale dans la perspective de l'organisation par la Suisse et l'Autriche de l'EURO 2008.

Le présent projet de loi permet de prendre en compte les aspirations formulées dans plusieurs interventions parlementaires. Il est d'une importance politique majeure et devra également être mis en œuvre par d'autres autorités extérieures à l'administration fédérale. Les normes préconisées, qui sont appelées à combler les lacunes de la législation actuelle, amélioreront la protection de la population. Équilibrées dans leur ensemble, elles sont propres à juguler la montée de la violence affichée lors de manifestations, à enrayer le recours à cette violence et la diffusion de

la propagande qui y incite, et à réfréner la multiplication des groupes racistes et de leurs activités. Enfin, les mesures proposées respectent le principe de la proportionnalité, car elles sont principalement axées sur les événements supracantonaux et nationaux.

1. Partie générale

1.1 Point de la situation

1.1.1 Genèse et état des travaux

Face à la montée des activités d'extrême droite au début des années 90, le Conseil fédéral s'est penché avec attention en 1992 sur le phénomène de l'extrémisme en Suisse. Il concluait à l'époque dans son rapport (92.033, Extrémisme en Suisse, Rapport du Conseil fédéral du 16 mars 1992 sur l'extrémisme en Suisse) que la Suisse n'abritait aucun extrémisme de droite significatif du point de vue politique, mais que, par contre, les violences inspirées par des motivations d'extrême droite supposées ou avérées avaient nettement augmenté.

Si les incidents imputables à l'extrême droite ont connu un net recul entre 1993 et 1997, on assiste, depuis 1999, à un renforcement préoccupant de cette mouvance et, en particulier, des skinheads. Plusieurs incidents graves survenus en l'an 2000 (tirs au fusil d'assaut contre un immeuble abritant des autonomes de gauche, le 10 juillet 2000, à Berne; ouverture de plusieurs procédures pénales suite à des saisies d'armes à feu, d'explosifs et d'engins explosifs de confection artisanale; menaces de mort proférées contre des adversaires politiques sur Internet) témoignent de la propension accrue à la violence dont font preuve ces milieux.

Signalons à cet égard l'incident survenu le 1^{er} août 2000 sur le Grütli, lors duquel une centaine d'extrémistes de droite ont perturbé le discours du conseiller fédéral Kaspar Villiger. Cette apparition publique, qui était l'une des premières de ce type, a heurté une large part de l'opinion.

Position du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral a réaffirmé à plusieurs reprises sa position dans le cadre de ses réponses à des interventions parlementaires. Il est chaque fois parvenu à la conclusion que la situation actuelle sur le front de l'extrémisme de droite en général ne présentait pas un grand danger pour la sûreté de la Suisse, tout en relevant néanmoins l'existence d'un potentiel de violence local, dont le caractère est souvent passager et qui doit être pris au sérieux. Il a précisé que certains développements sont préoccupants à court, moyen ou long terme et qu'ils exigent une plus grande vigilance.

La stratégie du Conseil fédéral en matière d'extrémisme de droite repose sur trois piliers:

- lutter contre le racisme et l'extrémisme de droite, et contre toutes les autres formes d'extrémisme, en faisant appel à tous les instruments et moyens juridiques disponibles;
- ne tolérer en aucune façon la violence, la haine raciale et la xénophobie en Suisse;
- combattre l'extrémisme de droite aux stades préventif et répressif, au niveau national (Confédération, cantons et communes) et international, par des mesures de coordination et d'information.

Notons, parmi les mesures préventives et répressives courantes déployées contre l'extrémisme de droite, celles exécutées par les autorités fédérales et cantonales chargées d'assurer la protection de l'Etat, qui surveillent plusieurs groupes d'extrême droite. Le travail préventif effectué dans ce domaine a permis, récemment, d'élucider plusieurs délits.

Groupes de travail interdépartementaux

Au lendemain des événements évoqués ci-dessus, la cheffe du Département fédéral de justice et police (DFJP) avait chargé la Police fédérale suisse de constituer un groupe de travail sur l'extrémisme de droite. Le mandat consistait à analyser la situation, à mettre en évidence les points faibles et à proposer des mesures pour y remédier.

En septembre 2000, ce groupe de travail interdépartemental, baptisé "Extrémisme de droite"¹, a établi un rapport à l'intention du Conseil fédéral. Ayant pris acte du rapport le 2 octobre 2000, le Conseil fédéral a chargé le DFJP de coordonner la mise en œuvre des mesures proposées et de lui faire part de leur efficacité dans l'année. La décision du Conseil fédéral a été communiquée au public et le rapport publié par le DFJP.

En octobre 2001, le groupe de travail "Coordination et mise en œuvre de mesures dans le domaine de l'extrémisme de droite" a présenté un rapport sur la mise en œuvre des mandats du Conseil fédéral et fait des propositions concrètes en vue de l'application des recommandations.

Le groupe de travail a préconisé de condamner toutes les formes d'extrémisme porté à la violence, et pas uniquement l'extrémisme violent. Son rapport contient une série de recommandations destinées à renforcer le dispositif de défense contre les activités d'extrême droite et racistes dans plusieurs domaines de la législation régissant la sûreté intérieure. Ces propositions ont été harmonisées grâce aux constants efforts de coopération des ministres de l'Intérieur du Partenariat des pays alpins en matière de sécurité dans les domaines de l'extrémisme de droite, du racisme et du hooliganisme.

Certaines des mesures préconisées par les groupes de travail dans le domaine de la société ont déjà été mises en œuvre. Ainsi, le Bureau pour la lutte contre le racisme, appelé à décharger le secrétariat de la Commission fédérale contre le racisme (CFR), a démarré ses activités en janvier 2002 (décision du Conseil fédéral du 21 février 2001). Les besoins en matière de recherche sur l'extrémisme de droite ont été pris en compte et les travaux de recherche en la matière ont été amarrés au projet du Fonds national suisse, "Violence au quotidien et criminalité organisée" (PNR 40, décision du Conseil fédéral du 15 juin 2001). Il s'agit du module intitulé "Extrémisme de droite – Causes et mesures à prendre" (PNR 40+), qui a démarré en été 2002. Par ailleurs, le "Fonds de projets contre le racisme et en faveur des droits de l'homme" institué par le Conseil fédéral (décision du 21 février 2001) soutient aujourd'hui une quarantaine de projets dont les thèmes portent sur la sensibilisation,

¹ Placé sous la houlette du chef de la Police fédérale, ce groupe de travail réunissait des représentants des départements suivants: DFJP (OFP, OFJ), DFF (AFD, Cgfr), DFAE (Direction du droit international public) et DFI (CFR). Les cantons étaient représentés par un membre de la police cantonale thurgovienne et un membre de la police cantonale bernoise. Le professeur Marcel Niggli, de l'Université de Fribourg, était associé aux travaux.

la formation des adultes et l'école, ainsi que sur les antennes et centres d'aide en cas de discrimination raciale.

S'appuyant sur une note de discussion du DFJP, datée du 18 mars 2002, et sur les délibérations du 27 mars 2002, le Conseil fédéral a pris acte du rapport du groupe de travail "Coordination et mise en œuvre de mesures dans le domaine de l'extrémisme de droite". Il a chargé le DFJP de lui soumettre, avant la pause estivale, un projet concernant la suite à y donner en vue de l'évaluation et de la mise en œuvre de propositions concrètes, tout en tenant compte des autres projets législatifs mis en chantier dans le domaine de la sûreté intérieure. Le rapport d'octobre 2001 a également été publié par le DFJP.

Décision du Conseil fédéral sur la suite de la procédure

Les 18 et 26 juin 2002, le Conseil fédéral s'est penché sur la note de discussion du DFJP et a pris acte de la suite de la procédure. Il a décidé de diviser les projets législatifs en deux volets thématiques:

- Le premier volet porte sur les travaux législatifs relatifs au racisme, au hooliganisme et à la propagande incitant à la violence, à savoir sur les parties liées aux propositions du groupe de travail "Coordination et mise en œuvre de mesures dans le domaine de l'extrémisme de droite". Il s'agit principalement de compléter ou de modifier la LMSI, le CP et la LSCPT. Un projet de mise en consultation doit être élaboré et un message présenté au Conseil fédéral en 2003 en vue de la réalisation de ce premier volet.
- Le second volet s'attellera à la révision de la LMSI sur le plan des mesures relatives à l'extrémisme et au terrorisme.

1.2 Evolution de la situation en 2002

1.2.1 Extrémisme de droite et altercations gauche-droite

Comparés à l'année précédente, les chiffres relatifs aux incidents inspirés par des motivations d'extrême droite étaient en léger recul en 2002. Si le nombre des personnes gravitant dans la mouvance de l'extrême droite (900 à 950 partisans) est resté stable dans l'ensemble, on observe toutefois de fortes disparités régionales.

Comme en 2001, hormis quelques incidents insignifiants, aucune attaque dirigée contre des foyers de requérants d'asile n'a été enregistrée en 2002. A plusieurs reprises cependant, des altercations violentes ont opposé des skinheads à de jeunes étrangers. Citons par exemple l'incident du 16 mars 2002 survenu à Klingnau/AG, au cours duquel des skinheads ont battu deux jeunes Turcs, blessant grièvement l'un d'entre eux.

La Suisse, lieu de rencontre international

Les concerts de skinheads sont le signe extérieur des milieux de l'extrême droite en Suisse. Plusieurs de ces manifestations organisées dans différentes régions de

Suisse alémanique ont rassemblé entre 600 et 800 participants. Une part considérable de ces spectateurs venaient de l'étranger, en particulier d'Allemagne. On a en fait constaté que ces concerts, mis sur pied dans le plus grand secret, tendaient de plus en plus à être organisés en Suisse. Les changements de date et de lieu de ces concerts, qui interviennent à bref délai, témoignent des grandes capacités mobilisatrices et organisationnelles des skinheads tant en Suisse qu'à l'étranger. Ces spectacles servent notamment à nouer des contacts et à les raffermir. Les derniers grands concerts de ce genre se sont tenus le 6 avril et le 11 mai 2002, respectivement à Nussbaumen/Argovie et à Willisau. Le plus grand concert organisé à ce jour, qui rassemblait plus d'un millier de spectateurs, est celui des Hammerskins du 10 août 2002, à Affoltern a. A. Plusieurs musiciens appartenant à des groupes étrangers invités ont été frappés d'une interdiction d'entrée en raison de leur répertoire raciste notoire.

Actions politiques du PNOS et du NPS

Dans l'ensemble, on observe un recul des activités axées sur la publicité provocatrice au sein de la mouvance d'extrême droite. Certains groupements aspirent en effet à se positionner sur l'échiquier politique. Or, l'image d'un groupe violent, agressif et faisant acte de vandalisme ne serait pas compatible avec cette nouvelle orientation politique. Aux yeux de l'OFP, des partis comme le "Partei National Orientierter Schweizer" (PNOS) cherchent à politiser les groupes de skinheads et d'extrémistes de droite, encore relativement peu politisés. Reste à savoir si la renonciation actuelle à la violence n'est qu'une stratégie à court terme ou si elle s'inscrit dans le cadre d'un programme à long terme.

Le PNOS et le Parti national suisse (PNS) sont les deux groupes les plus importants qui s'efforcent de prendre pied sur la scène politique. Ils ont tous les deux l'intention de prendre part aux prochaines élections fédérales dans le but de siéger au Conseil national.

Les activistes du groupe skinhead Blood & Honour (Sang & Honneur) ont fondé le PNOS dans le dessein d'unifier la mouvance d'extrême droite. Plusieurs membres du PNOS étaient, ou sont encore, des skinheads actifs. Le PNOS mentionne, en plus des buts courants de son association, la collaboration avec d'autres partis suisses ou étrangers. Il prend régulièrement et officiellement position sur les questions politiques d'actualité: il a publié par exemple un texte sur l'adhésion de la Suisse à l'ONU. Par ces activités et sa volonté expresse de renoncer à la violence, le PNOS affiche clairement ses aspirations politiques, une tendance que confirment les observations menées à titre préventif par la police dans les cantons.

L'une des têtes de file du PNOS, un ancien enseignant issu du mouvement anthroposophique, fait office d'idéologue du parti et pourrait en devenir la figure emblématique. Grâce à ses facultés intellectuelles, il pourrait jouer un rôle de leader parmi les skinheads. Son action témoigne d'ailleurs de l'intérêt qu'il a pour cette fonction. Considéré comme révisionniste par les uns ou négationniste par les autres, ce personnage a tissé de bons contacts avec des groupes révisionnistes étrangers, en particulier avec le Nationaldemokratische Partei Deutschlands (NPD), le parti national-démocratique allemand. Les réunions du PNOS intéressent un cercle toujours plus grand de personnes. Le leader du PNOS a annoncé dans une lettre

adressée le 10 novembre 2002 aux "chers camarades" qu'il quittait le parti, notamment parce que son style "anachronique, suranné et national-socialiste" avait été critiqué.

Le PNS, dont l'effectif est plus réduit, a annoncé dans l'organe du parti, "Das nationale Blatt", qu'il n'accéderait à la Coupole fédérale qu'en "faisant semblant d'être démocrate" ("getarnte Demokratie"); les membres du PNS envisagent de briguer prochainement des mandats politiques.

Durcissement du front "gauche" – "droite"

La recrudescence des altercations violentes entre les groupes et les individus se réclamant de l'extrême droite ou de l'extrême gauche est particulièrement frappante. Les extrémistes de gauche ont l'habitude de mettre sur pied des défilés "antifascistes": citons par exemple celui du 13 octobre 2001, à Bâle et, l'année suivante, ceux du 1^{er} mars, à Zurich, du 16 mars, à Berne, et du 27 avril à Thoune. L'intervention de la police a permis d'éviter des altercations violentes entre, d'une part, les manifestants d'extrême gauche et, d'autre part, les extrémistes de droite présents en marge de ces rassemblements. Naguère, les activistes enclins à la violence, qu'ils fussent de gauche ou de droite, ont incité à faire usage de la violence contre leurs opposants politiques, en diffusant des textes explicites (tracts, textes émanant de la mouvance, Internet, etc.).

Skinheads: situation internationale

En 2001, le nombre des actes de violence commis par les extrémistes de droite s'est stabilisé sur le plan international. Ces chiffres demeurent néanmoins élevés. Les auteurs de ces violences sont en majorité des adolescents ou des jeunes adultes de moins de 25 ans. Cette génération, qui forme la clientèle des sites Internet de l'extrême droite, subit l'influence des idées incitant à la haine raciale qui y sont diffusées, sous la forme de pamphlets ou de musique skinhead.

Outre l'aspect de la musique et du plaisir, les concerts permettent aux grands mouvements de skinheads de raffermir les contacts internationaux. Ces manifestations peuvent aussi cacher des intentions prosélytiques, tout comme d'ailleurs les manifestations sportives (football, hockey sur glace, etc.), également utilisées comme des viviers de recrutement.

Dans bon nombre de pays qui n'abritent encore aucune formation d'extrême droite officielle, on observe une politisation de certains groupes de skinheads qui, à l'origine, affichaient une orientation purement hédoniste (p.ex. en Suisse, mais également en Finlande, au Danemark et en Suède). Leurs membres sont astreints à une certaine discipline: les actes de violence ou les scandales publics ne sont plus tolérés et peuvent même conduire à l'exclusion du groupe.

En revanche, la présence de partis d'extrême droite dans un pays semblerait faire obstacle à la politisation et à l'unification des groupes skinheads (p.ex. Autriche, Grande-Bretagne).

Groupes d'extrême droite: situation internationale

Plusieurs pays en Europe (Grande-Bretagne, Allemagne) abritent des groupes d'extrême droite, dont certains atteignent même des scores non négligeables aux élections (Belgique, Espagne). En règle générale, ces organisations évitent de se signaler en public dans un contexte violent pour ne pas nuire à la réputation de leur force politique. Les "groupes de skinheads politisés" qui sont sur le chemin menant à la scène politique font montre de la même discrétion. Seul le NPD allemand constitue un cas particulier à cet égard: il a fait preuve de réserve durant la procédure d'interdiction engagée à son encontre.

1.2.2 Hooliganisme

Durant longtemps, la Suisse n'avait enregistré pratiquement aucun débordement grave lors de manifestations sportives. Même à la suite du drame du Heysel en 1985, les fédérations sportives, Swiss Olympic et la Confédération n'ont pas jugé d'une grande importance les questions relatives à la sécurité à l'intérieur et à l'extérieur des stades; les dispositifs de sécurité déployés dans ce domaine étaient parfois rudimentaires.

La situation a changé au début de la nouvelle décennie et les actes de violence ont connu une forte recrudescence. En 2001, une bonne dizaine d'affaires marquées par la violence ont en effet entaché des matchs de football ou de hockey sur glace. Relevons notamment les incidents qui ont éclaté le 7 avril 2001, à l'occasion de la 7^e rencontre de la finale du championnat suisse de hockey sur glace, opposant Lugano au ZSC Lions. Aujourd'hui, nul ne saurait le nier, les manifestations sportives en Suisse et ailleurs en Europe sont fréquemment le théâtre de violences.

La police et les fédérations sportives s'accordent à dire que la violence à l'intérieur et à l'extérieur des stades ou des patinoires a pris des proportions alarmantes. Le vandalisme et les émeutes, qui ne sont plus des phénomènes exceptionnels, donnent lieu non seulement à des déprédations mais également à des agressions contre des policiers, des agents de sécurité et des passants. Les pierres, objets contondants et pièces d'artifice utilisés causent même des lésions corporelles graves.

Des groupes et des personnes d'extrême droite s'emploient ponctuellement à utiliser les manifestations sportives pour propager leurs idées. Hier comme aujourd'hui, les symboles néonazis servent à recruter les hooligans. Dans plusieurs cas, la violence exercée lors de manifestations sportives émanait de ces groupes.

La seule manière de lutter efficacement contre le hooliganisme en Suisse et à l'étranger est d'identifier les activistes violents potentiels. Pour ce faire, il est nécessaire de créer une banque de données dotée d'une base légale. Cela s'avère également d'une importance cruciale dans la perspective de l'organisation par la Suisse et l'Autriche de l'EURO 2008.

1.2.3 Propagande incitant à la violence

La propagande représente, de manière générale, une forme de menace qu'il convient absolument de combattre, indépendamment de la tendance politique dont elle émane, lorsqu'elle glorifie ou propage le recours à la violence comme moyen de confrontation ou encore lorsqu'elle y incite. Rien ne doit justifier la violence ou l'incitation à la violence. La propagande incitant à la violence doit être combattue, quels qu'en soient les motifs.

1.2.3.1 Propagande d'extrême droite

La forte recrudescence des activités des skinheads est allée de pair en Suisse avec l'explosion du commerce de *matériel d'extrême droite* et, notamment, des importations d'enregistrements sonores en provenance essentiellement des pays voisins. Le contenu de ces produits, qui portent la marque des skinheads européens et nord-américains, prône et propage la violence. Il est truffé d'exhortations au combat qu'il faut mener de manière accrue et violente à l'intérieur et à l'extérieur du pays ("descends dans la rue – rends les coups"). Il est parfois incité à prendre directement les armes ("allons au combat"). Certains propos sont teintés de nationalisme radical.

1.2.3.2 Autres formes de violence et de propagande incitant à la violence en Suisse

On peut relever les incitations à la violence de l'extrême gauche ou des mouvements anarchistes et anti-impérialistes, mais aussi celles des militants antimondialisation. Parallèlement aux constantes qui lui sont propres et qu'il ne faut pas négliger (attaques à l'engin explosif pyrotechnique et altercations violentes lors des manifestations organisées en marge de la fête du 1^{er} Mai à Zurich), l'extrémisme de gauche affiche de nouvelles tendances, comme son engagement accru en faveur du mouvement antimondialisation. Les manifestations organisées dans le cadre du mouvement antimondialisation partout présent sur la planète sont devenues des nouvelles plates-formes pour exprimer les aspirations de l'extrême gauche et propager la violence anarchiste. Dans les années à venir, l'extrême gauche pourrait mettre à profit le mouvement d'opposition à la mondialisation et le potentiel de mobilisation de ces milieux pour atteindre ses propres buts (recrutement de nouveaux membres, activités, etc.). Le discours anti-américain lié au conflit du Proche-Orient, à la crise irakienne, et à l'élargissement à l'Est de l'OTAN tient également une place importante.

Les milieux de l'extrême gauche organisent régulièrement des *manifestations "antifascistes"* qui provoquent d'importants dégâts matériels et donnent lieu à des violences spécialement dirigées contre les forces de police. Or, même si cette situation laisse présumer un phénomène de radicalisation, on ne peut pas parler d'une extension du noyau dur de cette mouvance. Cela dit, le nombre des personnes qui se mobilisent pour aller manifester a augmenté. Au premier cercle de personnes qui se sont fréquemment engagées dès les années 70 ou 80 est venue s'ajouter une seconde génération de jeunes entre 16 et 25 ans, qui affichent parfois des comportements violents dans les manifestations.

La *fête du 1er Mai* se déroule généralement dans le calme. Les manifestations et altercations violentes se produisent lors des événements organisés en marge de la

fête par des membres de groupes d'extrême gauche comme le Revolutionärer Aufbau Zürich (RAZ, Reconstruction révolutionnaire de Zurich) ou le Bloc noir.

Hormis les manifestations (publiques), des actions militantes ont lieu régulièrement pour protester *contre la politique américaine* et israélienne; citons par exemple les attaques commises au moyen de pièces d'artifices. Les lettres de revendication de leurs auteurs évoquent la guerre en Afghanistan et la politique intérieure israélienne soutenue par les Etats-Unis.

Les compagnies aériennes participant au *rapatriement des requérants d'asile déboutés* ont déjà été à plusieurs reprises la cible d'incendies criminels imputés aux milieux qui protestent contre cette pratique. Les pays voisins de la Suisse sont également confrontés à des attentats, manifestations et perturbations organisés contre le trafic aérien international dans ce même contexte. Fin janvier 2002, un requérant d'asile kurde débouté, qui était en détention dans la prison régionale de Berne, a été libéré par la force lors d'une manifestation du collectif des sans-papiers de la capitale.

Le Front de libération des animaux (Animal Liberation Front, ALF) fondé dans les années 70 en Grande-Bretagne est le plus connu des *mouvements qui militent en faveur de la protection des animaux*. Il s'est radicalisé à la fin des années 90 en commettant des incendies criminels et en causant des dommages à des installations. En Suisse, d'autres militants de cette tendance ayant tissé des liens au niveau international ont organisé plusieurs actions contre différentes entreprises helvétiques.

1.2.3.3 Propagande incitant à la violence d'organisations étrangères

Il ne faut pas non plus sous-estimer la dangerosité de la propagande incitant à la violence émanant d'organisations extrémistes étrangères. Ces dernières années, le matériel de propagande tamoul (LTTE), turco-kurde (PKK) et autre dont le contenu est axé sur la violence a contribué à la radicalisation de certains groupes d'immigrés en Suisse et donné lieu à des altercations violentes. Opérant dans l'ombre, l'Armée de libération du Kosovo (UCK) a reconnu avoir commis plusieurs attentats terroristes. Etant donné le soutien financier et logistique dont bénéficiait cette organisation en Suisse et les divers appels à faire usage de violence qui lui étaient attribués, le Conseil fédéral a été contraint de faire figurer l'UCK et le Mouvement national de libération du Kosovo (LNK) dans la liste provisoire des organisations et groupements à observer.

Des appels à la "guerre contre les infidèles" ou à la "guerre sainte", à caractère religieux, sont apparemment aussi diffusés en Suisse, où des bandes vidéo contenant des discours islamistes agressifs et de la propagande haineuse ont également été trouvées.

1.2.4 Retour à l'arrêté du Conseil fédéral visant la propagande subversive?

L'arrêté du Conseil fédéral du 29 septembre 1948 visant la propagande subversive, qui a été abrogé le 1^{er} juillet 1998 lors de l'entrée en vigueur de la LMSI, a été pendant des années la base juridique sur laquelle on s'est appuyé pour séquestrer et confisquer la propagande incitant à faire usage de la violence.

La suppression de cet arrêté a provoqué une augmentation significative précisément du matériel de propagande de l'extrême droite incitant à la violence. Face aux critiques et aux questions formulées par les médias et au Parlement (question Dormann 98.5124: loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure), le DFJP a assuré qu'il examinait une solution.

Le projet actuel n'est plus lié au critère, assez général, de l'époque du "danger pour l'Etat" ou à la notion générale de "mise en danger de la sûreté intérieure et extérieure", mais est basé sur les caractéristiques du racisme et de la violence. Il ne vise pas les instruments de la propagande à caractère extrémiste qui n'incitent pas concrètement et sérieusement à recourir à la violence.

La réglementation proposée n'est donc nullement un retour à l'arrêté de 1948 adopté durant la guerre froide, mais une mesure proportionnée qui se borne à enrayer la violence.

1.3 Aspects internationaux

1.3.1 Situation juridique internationale

Généralités

En *Allemagne*, il n'existe aucune loi spécifique pour combattre le racisme et l'extrémisme. Les normes qui englobent cette problématique, marquée outre-Rhin par le poids de l'histoire, figurent néanmoins dans la Constitution, dans le code pénal et dans bon nombre d'autres actes législatifs tels que notamment la loi sur les publications dangereuses pour la jeunesse (Gesetz über jugendgefährdende Schriften), la loi-cadre sur les fonctionnaires (Beamtenrechtsrahmengesetz), la loi sur les fonctionnaires fédéraux (Bundesbeamtengesetz), la loi sur les étrangers (Ausländergesetz), la loi sur le statut juridique des apatrides (Gesetz über die Rechtsstellung heimatloser Ausländer), la loi régissant les élections aux parlements des Länder sur le territoire de l'ancienne République démocratique allemande (Landeswahlgesetz), la loi sur l'organisation interne des entreprises (Betriebsverfassungsgesetz) ou la loi sur les assemblées (Versammlungsgesetz).

De la même manière, le *droit français* sanctionne les différentes formes d'expression et de manifestation du racisme et de la xénophobie au travers de plusieurs lois comme le code pénal, le code du travail, la loi sur la presse ou la loi sur les publications destinées à la jeunesse.

L'*Italie* ne possède aucune norme pénale visant l'extrémisme politique au sens large du terme. Les tribunaux disposent cependant d'une palette de dispositions leur permettant, d'une part, de rappeler à l'ordre les partis dissidents et les formations politiques qui véhiculent une idéologie fasciste ou nazie et, d'autre part, de sanctionner les propos racistes ou xénophobes. L'arsenal juridique a été étayé en 1993 au vu de la montée de l'intolérance raciale et de la propension à la violence.

Dans le *droit autrichien* figurent, entre autres, quelques dispositions du code pénal, de la loi d'interdiction de 1947 (Verbotsgesetz), de la loi interdisant le port de

l'uniforme de 1946 (Uniform-Verbotsgesetz) et de la loi sur les insignes de 1960 (Abzeichengesetz), applicables au domaine qui nous intéresse.

Traitement de la "propagande subversive": situation juridique internationale

En 1997, sur mandat du DFJP, l'Institut suisse de droit comparé a élaboré une étude internationale visant à savoir si, dans d'autres pays, la mise sous séquestre de "matériel relevant de la propagande subversive" était attaquant devant un tribunal. Les experts se sont penchés sur les législations des pays voisins de la Suisse, sur celles des Pays-Bas, de l'Espagne, du Portugal, de la Grande-Bretagne, du Danemark et de la Suède, ainsi que sur celles d'autres pays d'Europe de l'Est non spécifiés.

Voici en substance les résultats de cette étude (état: 1997):

En Grande-Bretagne et en France, il est possible de prendre des mesures en dehors d'une procédure pénale, et il n'existe aucune possibilité de saisir une instance judiciaire indépendante pour réexaminer la décision.

L'Espagne et le Portugal disposent, en dehors d'une procédure pénale, de possibilités d'intervention, dans le cadre desquelles des voies de recours sont prévues.

En Allemagne, en Autriche, en Italie, aux Pays-Bas, au Danemark, en Suède, ainsi que dans les pays de l'Est, le matériel de propagande peut être mis sous séquestre dans le cadre de la procédure ouverte par les autorités pénales compétentes.

Les documents sur lesquels se fonde cette étude ne précisent pas si les mesures pouvant être ordonnées sont uniquement dirigées contre la propagande de l'extrême droite. Aucune précision relative à une tendance politique visée ne figure dans le paragraphe du code pénal allemand intitulé "Volksverhetzung" (§ 130). Il contient uniquement, au 3^e alinéa, une disposition - dont le poids porte sur la sanction - concernant le fait de nier ou de minimiser les actes national-socialistes.

La majorité des autres systèmes juridiques étudiés offrent apparemment une large marge de manœuvre dans la définition de la notion de "propagande subversive". La décision prise au cas par cas par le juge ou les autorités d'exécution compétentes paraît déterminante.

La quasi-totalité des pays européens possèdent des dispositifs administratifs ou pénaux pour séquestrer le matériel de propagande; la plupart des dispositions vont en général plus loin que celles actuellement en vigueur en Suisse (art. 135 et 261^{bis} CP).

1.3.2 Initiatives internationales

Forum International de Stockholm

Une réunion internationale consacrée à l'intolérance s'est tenue les 29 et 30 janvier 2001, à Stockholm, à l'initiative du premier ministre suédois, Göran Persson. La

délégation suisse, emmenée par la conseillère fédérale Ruth Metzler, réunissait des spécialistes du DFAE, du DFI, du DFJP, de la CFR, de la Commission fédérale des étrangers et de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique. L'objectif de cette réunion était de favoriser les *échanges d'expériences et la discussion sur les stratégies à mettre en œuvre* pour lutter contre l'intolérance, le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie.

Partenariat des pays alpins en matière de sécurité

Le groupe d'experts "Extrémisme de droite / Hooliganisme", placé sous la direction de la Suisse, a été créé dans le prolongement de la réunion des ministres de l'Intérieur des pays alpins (Allemagne, Liechtenstein, Italie, Autriche, France, Slovénie et Suisse), qui s'est déroulée du 4 au 6 septembre 2000 à Constance. Il a reçu mandat de dresser à l'intention des ministres susmentionnés un rapport mettant en lumière les points faibles de la coopération internationale dans les domaines de la détection précoce, de la prévention et de la répression; les problèmes liés à Internet devaient être traités en particulier. Le rapport, de même que les recommandations qui y sont formulées, sont à l'ordre du jour de la prochaine rencontre des ministres de l'Intérieur des pays alpins, qui aura lieu en France.

Contacts internationaux en matière de police: Accord de Ravensburg

Le 19 octobre 2000, à Ravensburg (D), un accord est intervenu entre des hauts fonctionnaires de police allemands, autrichiens, suisses et liechtensteinois. Cet accord dit de Ravensburg prévoit, sur la base de l'arsenal légal en vigueur, la *création d'équipes d'enquête communes, la mise en œuvre de recherches et d'observations conjointes ainsi que l'engagement d'officiers de liaison connaissant bien l'extrême droite* (accords en matière de police).

Contacts internationaux en matière de police: Entretiens du lac de Constance

La deuxième réunion du lac de Constance sur la sécurité s'est tenue le 18 juin 2001 à Bregenz. Les *représentants de rang ministériel des autorités judiciaires et policières concernées* (Vorarlberg, Liechtenstein, Bavière, St-Gall, Thurgovie) se sont concentrés principalement sur le dossier de la lutte contre l'extrémisme (skinheads et hooligans notamment). Ils ont réaffirmé leur intention de restreindre, par une coopération transfrontalière étroite, la marge de manœuvre des militants de l'extrême droite, en dépit de la situation juridique qui diffère d'un pays à l'autre. Cette coopération se déroule dans le respect des droits nationaux et cantonaux respectifs et dans celui des accords régissant la coopération transfrontalière en matière de police. Elle doit s'opérer sans trop d'entraves et de la manière la plus complète possible, dans les limites que lui imposent les procédures.

Conseil de l'Europe

La Suisse prend part chaque année aux assemblées du Comité permanent du Conseil de l'Europe, qui a la tâche de veiller à l'application de la Convention européenne – ratifiée en 1990 par notre pays – sur la violence et les débordements de spectateurs lors de manifestations sportives, notamment de matchs de football.

Notre pays coopère en outre avec la *Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI)*. Outre les mesures prises sur le plan préventif, *deux recommandations concrètes* de cette commission ont été *réalisées*: il s'agit premièrement de la création d'un organe spécialisé dans la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance et, deuxièmement, des démarches entreprises en vue des enquêtes sur l'expérience des victimes potentielles.

La Suisse a également adopté la recommandation Rec(2001)6 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur la prévention du racisme, de la xénophobie et de l'intolérance raciale dans le sport. Ce texte recommande à chaque gouvernement des Etats membres de se doter, dans le cadre de son système juridique et administratif, des moyens juridiques nationaux les plus appropriés et les plus efficaces pour lutter contre le racisme dans le sport. Il propose également de promouvoir l'échange d'informations dans le cadre de la coopération internationale.

Union européenne

L'*Union européenne (UE)* multiplie depuis plusieurs années ses efforts dans la lutte contre la discrimination fondée sur l'appartenance raciale ou ethnique. La Directive du 29 juin 2000 relative à la *mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique*, ainsi que la Directive du 27 novembre 2000 *portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail* en sont l'illustration. Ces directives, qui font partie d'un ensemble d'actes communautaires, sont les premières mesures ayant été prises en vertu de la compétence de la Communauté prévue par le Traité d'Amsterdam de combattre toute forme de discrimination (*art. 13 du Traité instituant la Communauté européenne*). Les Etats membres de l'UE ont jusqu'à 2003 pour prendre les mesures nécessaires en vue de leur mise en œuvre.

ONU

Le 29 décembre 1994, la Suisse a adhéré à la Convention internationale de 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, dans laquelle l'interdiction de la discrimination raciale est codifiée.

Cette convention a été le premier instrument créé par l'ONU dans le domaine des droits de l'homme qui soit doté d'un mécanisme de contrôle international propre². En vertu de l'art. 8 ss de la Convention, l'ONU a créé le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (Committee on the Elimination of Racail Discrimination; CERD), qui est chargé de veiller au respect par les Etats parties des obligations inscrites dans la Convention. Cette instance est composée de 18 experts indépendants qui sont choisis pour leur haute moralité et leur grande impartialité. On vise, dans la composition du CERD, à une répartition géographique équitable et à une représentation des principaux systèmes juridiques. Même s'ils sont élus sur la

² Voir à ce sujet le message du 29 août 2001 relatif à la reconnaissance de la compétence du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD) pour recevoir et examiner des communications au sens de l'art. 14 de la Convention internationale de 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, FF2001 5649.

base d'une liste de personnes proposées par les Etats parties, ces experts sont choisis pour leurs aptitudes personnelles et ne sont pas liés par des instructions.

Le CERD se réunit en principe deux fois par an (en mars et en août) à Genève. La Convention lui assigne pour tâches:

- d'examiner les rapports périodiques présentés par les Etats parties sur les mesures d'ordre législatif, judiciaire, administratif ou autre qu'ils ont arrêtées (art. 9); les Etats parties doivent livrer le premier rapport dans un délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur de la convention et, par la suite, tous les deux ans et en outre chaque fois que le CERD en fera la demande;
- de recevoir et d'examiner les plaintes que les Etats pourraient souhaiter adresser à d'autres Etats (instrument appelé "plainte étatique", régi par les art. 11 à 13; aucun Etat n'y a encore eu recours à ce jour);
- de recevoir et d'examiner les communications émanant de personnes ou de groupes de personnes (art. 14).

Aux termes de l'art. 14 de la Convention, tout Etat partie peut déclarer à tout moment qu'il reconnaît la compétence du CERD pour recevoir et examiner des communications émanant de personnes ou de groupes de personnes relevant de sa juridiction qui se plaignent d'être victimes d'une violation, par ledit Etat partie, de l'un quelconque des droits énoncés dans la Convention. Les victimes qui ont épuisé les autres recours locaux disponibles ont le droit d'adresser une communication individuelle au CERD. Celui-ci est habilité à examiner la communication en tenant compte de toutes les informations dont il dispose, et à présenter, le cas échéant, ses suggestions et recommandations à l'Etat partie. Ces recommandations ne sont pas des décisions contraignantes: il s'agit de constatations juridiques de droit international public qui invitent l'Etat intéressé à prendre les mesures qui s'imposent.

Le 25 juin 2002, la procédure de communication individuelle a été acceptée par 41 des 162 Etats parties³. Leur répartition géographique est la suivante: Afrique (3), Asie (3), Amérique latine (7), Europe de l'Est (10), Europe occidentale et autres (18)⁴. La première communication fondée sur l'art. 14 a été adressée le 28 mai 1984. A ce jour, le CERD a accusé réception et examiné un nombre de communications relativement réduit. Aujourd'hui, le comité ne doit encore examiner que 21 communications⁵.

Une déclaration et un programme d'action ont été adoptés lors de l'assemblée générale de la **Conférence mondiale contre le racisme**, qui s'est tenue du 31 août

³ Cf. liste publiée sur Internet: <http://www.unhchr.ch/html/menu2/8/stat4.htm>

⁴ Ces Etats sont les suivants, avec la date de l'entrée en vigueur de la déclaration d'acceptation: *Algérie* (12.9.1989); *Azerbaïdjan* (27.9.2001); *Australie* (28.1.1993); *Belgique* (10.10.2000); *Brésil* (17.6.2002); *Bulgarie* (12.5.1993); *Chili* (18.5.1994); *Costa Rica* (8.1.1974); *Danemark* (11.10.1985); *Allemagne* (30.8.2001); *Équateur* (18.3.1977); *Finlande* (16.11.1994); *France* (16.8.1982); *Irlande* (28.1.2001); *Islande* (10.8.1981); *Italie* (5.5.1978); *République fédérale de Yougoslavie* (27.6.2001); *Corée* (5.3.1997); *Luxembourg* (22.7.1996); *Malte* (16.12.1998); *Macédoine* (29.12.1999); *Mexique* (15.3.2002); *Monaco* (6.11.2001); *Pays-Bas* (9.1.1972); *Norvège* (23.1.1976); *Autriche* (20.2.2002); *Pérou* (27.11.1984); *Pologne* (1.12.1999); *Portugal* (2.3.2000); *Russie* (1.10.1991); *Suède* (5.1.1972); *Sénégal* (3.12.1982); *République slovaque* (17.3.1995); *Slovénie* (10.11.2001); *Espagne* (13.1.1998); *Afrique du Sud* (9.1.1999); *République tchèque* (11.10.2000); *Ukraine* (28.7.1992); *Hongrie* (13.9.1990); *Uruguay* (11.9.1972); *Chypre* (30.12.1993).

⁵ Rapport 2001 du CERD (A/56/18, chap. IV); au sujet de l'état actuel de la pratique, voir le site Internet du Haut Commissariat aux droits de l'homme: <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf>.

au 8 septembre 2001 à **Durban**. Ces documents constituent un *nouveau critère à l'échelle mondiale* en ce qui concerne le dépistage et l'appréciation du racisme et la volonté des Etats signataires de le combattre efficacement. Et cela, malgré la déception exprimée dans les déclarations officielles de nombreux Etats, qui déploraient le fait que d'autres problèmes, comme le conflit au Proche-Orient ou les débats sur le colonialisme et l'esclavage, aient marginalisé le sujet proprement dit de la réunion.

Après l'échec des deux conférences de 1978 et de 1983, Durban a permis, en dépit des problèmes évoqués précédemment, d'adopter un document final dans lequel la communauté internationale – à l'exception des Etats-Unis et d'Israël – a fixé les bases permettant d'appréhender les causes et les effets du racisme. C'est à cette aune que l'engagement des Etats pourra dorénavant être mesuré. A lui seul, ce résultat est déjà une victoire pour une réunion mondiale qui, à certains moments, a failli capoter.

1.4 Nécessité de la nouvelle réglementation

Nouvelles dispositions pénales

Les infractions visées à l'*art. 261^{bis} CP* (discrimination raciale) présupposent un rapport direct avec le public. Par conséquent, les manifestations privées organisées par les extrémistes de droite n'entrent pas en considération. Il en va de même pour le port d'insignes et d'emblèmes d'extrême droite, ainsi que pour l'utilisation de gestes ou de formules de salutations d'extrême droite.

L'élément constitutif du caractère public figurant à l'*art. 261^{bis} CP* doit être respecté précisément pour des motifs politiques. L'assurance donnée par le Conseil fédéral, selon laquelle il ne s'agissait pas de prévoir une loi muselière, a été un préalable essentiel à l'adoption de justesse des normes anti-racistes⁶. Les limites du droit pénal quant aux délits d'opinion ne sauraient être outrepassées. Aussi, la pesée des intérêts effectuée à l'époque (cf. message relatif à l'*art. 261^{bis}*, FF 1992 III 265) n'est-elle pas remise en question.

LMSI

La simple importation de matériel de propagande incitant à la violence ne constitue pas en soi un délit de discrimination raciale – à condition qu'il s'agisse d'un faible nombre d'exemplaires –, et le matériel en question ne peut donc pas être saisi par les autorités policières, les autorités douanières ou le Corps des gardes-frontière. On ne peut présumer que la propagande vise le public, comme c'est le cas lors de l'importation de grandes quantités de matériel identique.

Or l'abrogation, par suite de l'entrée en vigueur de la LMSI, de l'arrêté du Conseil fédéral visant la propagande subversive a entraîné une augmentation significative des importations de matériel à caractère raciste (surtout vidéos et enregistrements musicaux). En principe, ce matériel ne peut, en vertu de la conception actuelle, être

⁶ Au sujet de l'élément constitutif de caractère public de l'acte, voir ATF 123 IV 202 et Marcel Alexander Niggli, *Rassendiskriminierung*, Zurich, 1996, p. 143 ss.

confisqué que dans le cadre d'une condamnation judiciaire. Il arrive fréquemment, en cas d'acquiescement, que ce matériel soit restitué, car le caractère public est l'élément constitutif de l'infraction qui fait défaut. Or si l'on ambitionne une prévention efficace, il s'agira également de confisquer, de l'avis du Conseil fédéral, les articles de propagande à caractère raciste ou incitant à la violence achetés pour l'usage ou le commerce privés.

Outre la problématique de l'extrémisme de gauche et de l'extrémisme de droite, il est urgent de prendre des mesures au sujet de la saisie préventive du matériel de propagande en cause pour lutter contre le terrorisme et l'extrémisme international violent. Jusqu'en 1998, mis à part le matériel d'extrême droite, de grandes quantités de matériel de propagande tamoul (LTTE), turco-kurde (PKK) et autres, à caractère violent, ont été retirées régulièrement de la circulation pour être détruites.

La Suisse a tout intérêt à agir contre les activités de propagande des Tigres tamouls (LTTE) et des groupes qui en émanent, car elles affectent ses relations bilatérales avec le Sri Lanka. Elle a également des intérêts évidents au plan de la promotion de la paix et de la coopération internationale dans la lutte contre le terrorisme. Par manque de possibilité en matière de saisie préventive, lors du "Hero's Day" du 2 décembre 2001 à Granges-Paccot, il a fallu interdire, par décision du Conseil fédéral, d'exposer, de présenter, de rendre accessible ou de donner du matériel de propagande incitant à faire usage de la violence contre les autorités et les institutions sri-lankaises.

Hooliganisme

Les instruments de lutte contre le hooliganisme sont insuffisants. Faute de base juridique, il n'existe pas, à l'échelle nationale, de système de collecte et de sauvegarde des données relatives aux personnes affichant un comportement violent lors de manifestations publiques. Les fichiers existants, c'est-à-dire ceux gérés par la police municipale zurichoise dans le cadre de l'Observatoire du hooliganisme (Zentralstelle für Hooliganismus) de la Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse (CCPCS), doivent être effacés trop tôt à cause des prescriptions cantonales en matière de protection des données. Il devient indispensable, eu égard précisément à l'importance croissante de la coopération internationale, de centraliser les données afin de disposer d'une vue d'ensemble nationale.

1.5 Les grandes lignes du projet

Les propositions formulées dans le présent projet visent à compléter le dispositif suisse de lutte contre le racisme, le hooliganisme et la propagande incitant à la violence.

Le projet prévoit d'étoffer le dispositif pénal et administratif et de renforcer la prévention. Ces améliorations complètent les mesures fédérales et cantonales déjà réalisées ainsi que celles prévues.

Nouvelles dispositions pénales: symboles à caractère raciste et groupements racistes

L'art. 261^{ter} P-CP doit compléter le code pénal afin de sanctionner celui qui, publiquement, aura vanté, proposé, exposé, porté, montré ou, de quelque autre manière, rendu accessibles des symboles à caractère raciste, mais également celui qui aura fabriqué, importé, entreposé ou mis en circulation de tels symboles ainsi que celui qui, publiquement, aura utilisé des paroles, des gestes ou des formules de salutations à caractère raciste. L'art. 261^{quater} P-CP, qui est à créer, permettra quant à lui de poursuivre pénalement les "groupements racistes". On entend toutefois ne pas porter atteinte aux droits fondamentaux que sont la liberté d'association et de réunion, et éviter par exemple de recourir aux interdictions. Ainsi, les mesures prévues ne font qu'atténuer la réserve formulée par la Suisse au sujet de l'art. 4 de la Convention internationale du 21 décembre 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale.

Les propositions ne s'écartent pas de la ligne adoptée jusqu'ici par le Conseil fédéral, qui a toujours qualifié de mesures de dernier recours les interdictions de politique de sécurité émises à l'encontre d'organisations; les mesures prises contre le réseau Al-Qaïda en vertu de la Constitution en sont un exemple. Si le juge interdit une organisation ou punit celui qui y participe, il applique strictement le droit pénal (p.ex. art. 275^{ter} et implicitement art. 260^{ter} CP).

Enfin, l'art. 3, al. 2, let. a, de la LSCPT doit être complété afin que l'art. 261^{bis} CP (discrimination raciale) soit intégré dans la liste des délits figurant dans la loi. Il se justifie, de par le contexte thématique, de faire de même avec les art. 261^{ter} et 261^{quater} P-CP. Si ces infractions sont commises sur Internet, il sera possible de mener des investigations à la condition que le secret des télécommunications soit levé.

Nouvelles dispositions dans la LMSI: propagande raciste et incitant à la violence ainsi que hooliganisme

Plusieurs modifications et de nouvelles dispositions relatives au séquestre et à la confiscation de matériel de propagande (art. 2, al. 1, première phrase, et al. 4, LMSI; art. 13^{bis} P-LMSI) ainsi qu'à la lutte contre le hooliganisme (art. 16^{bis} P-LMSI) sont proposées dans la LMSI.

Le nouvel art. 13^{bis} P-LMSI proposé constitue la disposition centrale de cette révision légale. Outre le matériel de propagande à caractère explicitement raciste ou d'extrême droite, cet article sanctionne aussi le fait d'inciter à faire usage d'autres formes idéologiques de violence. Il ne s'agit pas de lier cet article seulement à certaines formes déterminées de violence ou à un phénomène violent typique. On veut en effet éviter que certaines formes d'actes de violence ne puissent a priori pas faire l'objet de mesures préventives (voir exemples au ch. 2.1.1, Champ d'application).

L'art. 16^{bis} P-LMSI sert de base légale à la création, à l'échelon fédéral, d'une banque de données, grâce à laquelle il sera possible de reconstituer rapidement le maillage organisationnel et personnel reliant les hooligans entre eux.

De manière générale, c'est uniquement grâce à une poursuite pénale diligente et efficace, doublée d'une stratégie à long terme en matière de prévention, qu'il sera possible de garantir un niveau élevé de sûreté intérieure.

Endroit de la codification

Toute mesure appelée à être introduite dans la LMSI suppose l'existence d'un risque en matière de sûreté intérieure. C'est pourquoi, la présente révision légale vise aussi à englober le matériel de propagande à caractère extrémiste ou raciste. La nécessité de légiférer sur ce type de matériel de propagande est née, d'une part, de la recrudescence des actes de violence motivés par des idées d'extrême droite et d'extrême gauche et, d'autre part, de l'impossibilité de séquestrer, en se fondant sur l'art. 261^{bis} CP, la propagande qui, de manière vérifiable, n'est pas destinée à un usage public.

S'agissant de la mise en œuvre des mesures relatives à la confiscation du matériel de propagande, une solution fondée sur le droit administratif a été privilégiée. Le fait qu'il soit possible d'agir efficacement au stade préventif plaide également en faveur de cette solution.

Pour cette raison, la LMSI est, également au plan de la prévention, l'acte législatif le plus approprié pour codifier de telles mesures.

La solution du code pénal a été écartée, parce que cela présupposait en l'espèce l'existence d'une infraction et qu'il n'a pas été jugé opportun d'incriminer la propagande à caractère raciste en étendant le spectre de la répression pénale après la suppression de l'arrêté du Conseil fédéral visant la propagande subversive. Il est donc préférable d'opter pour la solution du droit administratif. Si on devait toutefois constater un comportement pénalement punissable, la poursuite pénale primerait alors la mesure administrative. Dans tous les autres cas, la norme de droit administratif prime.

Par ailleurs, les dispositions relatives à la procédure administrative fédérale sont applicables. Le séquestre et la confiscation sont des décisions administratives sujettes à recours. L'activité de l'administration est soumise par conséquent au contrôle de la justice.

Le nouvel art. 13^{bis} introduit dans la LMSI des mesures telles que le séquestre ou la confiscation. Alors que le code pénal et la procédure pénale fédérale réglementent la punissabilité et la poursuite pénale, la LMSI régit l'action préventive des organes de sécurité compétents. Comme le suggèrent l'intitulé et le contenu réglementaire actuel de la LMSI, la loi n'a jamais été conçue purement comme une loi spécifique sur la protection des données. L'objectif de la LMSI est de régler les tâches et compétences du Conseil fédéral et de l'administration dans le domaine de la sûreté intérieure.

Portée des dispositions

Le Conseil fédéral est déterminé à combattre, par tous les moyens juridiques disponibles, le racisme et l'extrémisme de droite, ainsi que toutes les autres formes d'extrémisme. Les mesures préconisées dans le présent projet sont principalement axées sur la lutte contre le racisme, le hooliganisme et la propagande incitant à la

violence. Vouloir simplement retirer de la circulation le matériel raciste sans prévoir de mesures contre d'autres types de propagande, d'extrême droite par exemple, incitant à la violence – laquelle n'a pas toujours forcément un caractère raciste – créerait des ambiguïtés juridiques; il n'est qu'à penser aux appels à la violence xénophobe ou aux incitations à s'en prendre à la gauche, par exemple celles des "anti-antifascistes". Mais par ailleurs, les mesures nécessaires pour lutter contre l'extrémisme de droite violent qui, d'un point de vue phénoménologique, est étroitement lié à la question, ne devraient pas exclure d'autres types de propagande violente. Cela dit, en se rattachant au critère de la violence, le champ d'application ainsi aménagé est à la fois correct et praticable.

Le critère sur lequel se fondent les mesures administratives proposées n'est pas une orientation politique spécifique, qu'elle soit d'extrême gauche ou d'extrême droite, mais la violence. Celle-ci doit être combattue, même si elle émane par exemple de militants antimondialisation portés à la violence.

La violence exercée par les hooligans est également dénuée de tout fondement idéologique. S'agissant du hooliganisme, qui vise en règle générale à faire usage de la violence et pour lequel la composante politique tient souvent une place marginale, il ne serait guère judicieux d'appliquer des méthodes visant uniquement la violence d'extrême droite. C'est uniquement en agissant au niveau de la prévention, en confisquant la propagande incitant à faire usage de la violence, quelle qu'elle soit, qu'il sera possible de lutter contre le climat de violence qui s'installe notamment dans les stades ou lors de manifestations.

D'autres mesures (lutte contre le terrorisme, amélioration de la prévention) sont envisagées dans le cadre de la révision générale de la LMSI (second volet législatif). Il s'agira également de vérifier à ce moment-là si la tendance violente des groupes et bandes est de nature à justifier un examen par les autorités de sécurité.

1.6 Prise en compte des interventions parlementaires

Les phénomènes du racisme et du hooliganisme ont donné lieu à plusieurs interventions parlementaires.

1.6.1 Mesures contre le racisme

Les nouvelles dispositions répondent en tout ou partie aux aspirations formulées dans les interventions suivantes:

- Interpellation 01.3445 (Hess Bernhard) *Recrudescence d'actes de violence commis par des étrangers*
- Interpellation urgente 00.3429 (groupe socialiste) *Extrémisme de droite*
- Interpellation urgente 00.3426 (groupe écologiste) *Extrémisme de droite*
- Interpellation 01.3451 (Heim Alex) *Résoudre des problèmes par des actes de violence?*
- Motion 02.3164 (Bühlmann Cécile) *Skinheads dans l'armée*
- Question ordinaire 00.1094 (Freund Jakob) *Extrémisme. S'interroger sur les causes au lieu de combattre les symptômes*

- Question ordinaire 94.1040 (Schiesser Fritz) *Campagne nationale contre le racisme; soutien financier*
- Question 02.5076 (Fehr Hans) *Levée de la réserve à la convention contre le racisme*
- Motion 02.3324 (Fetz Anita) *Fans de football. Projets d'intégration des jeunes et de prévention de la violence*
- Interpellation 00.3176 (Inderkum Hansheiri) *Prise de position du Conseil fédéral concernant la "première étude sur l'antisémitisme"*

1.6.2 Limitation de la propagande d'extrême droite

- Interpellation urgente 00.3432 (groupe démocrate-chrétien) *Mesures contre l'extrême droite*

1.7 Analyse de l'impact de la réglementation

1.7 Analyse de l'impact de la réglementation

1.7.1 Incidences nationales

Selon les directives du Conseil fédéral du 15 septembre 1999 sur l'exposé des conséquences économiques des projets législatifs fédéraux (FF 2000 986), un projet législatif doit être examiné à la lumière des cinq points suivants:

1.7.1.1 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

Il est difficile d'évaluer les conséquences financières et les effets sur l'état du personnel, à l'échelon fédéral et cantonal, du renforcement de la lutte contre le racisme, le hooliganisme et la propagande incitant à la violence. Aujourd'hui déjà, plusieurs institutions fédérales et cantonales sont actives dans le domaine de la prévention et de la lutte contre le racisme, contre le hooliganisme et contre la propagande incitant à la violence.

Etant donné que les autorités responsables de ces mesures sont nombreuses, qu'elles opèrent à différents niveaux (Confédération, cantons et communes) et qu'elles disposent de compétences diverses, il n'est pas possible d'énumérer de manière exhaustive les services effectuant des tâches dans ces domaines, qu'il s'agisse de la prévention, du droit administratif ou du droit pénal. Les mesures déjà réalisées ainsi que celles à déployer sont exposées dans le rapport d'octobre 2001 rédigé à l'intention du Conseil fédéral par le groupe de travail interdépartemental "Coordination et mise en œuvre de mesures dans le domaine de l'extrémisme de droite". Dans le cadre d'une enquête concernant les offres d'aide apportées aux victimes de discrimination raciale, la Commission fédérale contre le racisme a

interrogé plus de 750 institutions, organisations et services spécialisés (printemps 2001)⁷.

Niveau fédéral:

Le **Service d'analyse et de prévention (SAP)** de l'OFP est chargé des tâches de police préventive et le **Service de lutte contre le racisme**, rattaché au **Secrétariat général du Département fédéral de l'intérieur (DFI)**, est responsable de la coordination et de la mise en réseau des mesures contre le racisme internes à l'administration. Ce service de lutte a aussi la fonction d'interlocuteur pour les cantons et les institutions. Il s'occupe par ailleurs du "Fonds de projets contre le racisme et en faveur des droits de l'Homme"

La **Commission fédérale contre le racisme (CFR)** est aussi rattachée au Secrétariat général du DFI et traite, en tant que commission extraparlamentaire, des questions d'ordre politique.

Au Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS), l'**Armée** dispose d'un préposé aux questions liées à l'extrémisme et l'**Office fédéral du sport** a mis sur pied un groupe de travail interdépartemental "Violence lors de manifestations sportives".

Niveau cantonal:

Les **autorités cantonales de poursuite pénale** sont responsables des mesures pénales répressives. La police municipale zurichoise gère, conjointement avec d'autres cantons, l'**Observatoire du hooliganisme**.

Allègement de la charge de travail des cantons, moyens et postes supplémentaires

Les mesures *préventives* prévues dans la **solution fédérale** allègeront dans l'ensemble la charge de travail des cantons, notamment à moyen et à long termes. Il n'est toutefois pas possible de chiffrer ces mesures. En outre, en raison de leur effet préventif général, les nouvelles normes pénales amélioreront à long terme non seulement le côté matériel, mais aussi et surtout l'aspect politique. De ce fait, les autorités de poursuite pénale cantonales ne devraient subir une charge de travail supplémentaire qu'à court et moyen termes. L'art. 261^{bis} du CP (Discrimination raciale) prévoyait aussi un tel effet.

Les mesures de droit administratif qu'il est prévu d'introduire dans la LMSI n'auront que très peu d'effets sur l'état du personnel à l'échelon fédéral. Les effets sont d'ordre mineur pour les autorités douanières, qui exécutent aujourd'hui déjà le contrôle du fret.

Grâce à la création d'une banque de données sur le hooliganisme, qui n'occasionnera qu'un surcroît de travail modéré pour la Confédération, la charge de travail des cantons qui gèrent l'Observatoire du hooliganisme sera allégée et ils seront soutenus par la Confédération. On estime que quelque 2,4 millions de francs

⁷ Martina Kamm, Sandro Cattacini, Hilfe für Opfer rassistischer Diskriminierung. Eine Analyse des Angebots in der Schweiz. Studie des schweizerischen Forums für Migrationsfragen im Auftrag der Eidg. Kommission gegen Rassismus, Generalsekretariat EDI (Bern 2001); disponible uniquement en allemand

(coûts uniques) seront nécessaires à la réalisation d'une banque de données sur le hooliganisme, tandis que l'on estime pour l'heure à environ 360 000 francs (sans les amortissements ni les intérêts) le montant annuel des frais s'ensuivant. Ces estimations ont été effectuées sur la base de projets comparables, déjà réalisés ou en phase de développement.

Notons par ailleurs qu'il est dans l'intérêt de la Confédération de mettre en place une banque de données sur le hooliganisme, qui lui permettra de mener à bien la coopération internationale dans la lutte contre le hooliganisme. Et c'est précisément dans la perspective de manifestations sportives d'envergure internationale, comme l'EURO 2008, qu'une telle banque de donnée révélera toute son importance. En termes de personnel, deux à trois collaborateurs de la Confédération devraient suffire.

Les moyens nécessaires à la mise en œuvre de la loi n'ont pas encore été déployés.

1.7.1.2 Nécessité et possibilité d'une intervention de l'Etat

Le présent projet permet de prendre en compte les aspirations formulées dans différentes interventions parlementaires. S'appuyant sur les constatations et les recommandations du groupe de travail "Extrémisme de droite", le Conseil fédéral a donné mandat au DFJP de lui soumettre les projets de révision nécessaires.

1.7.1.3 Impact du projet sur les différents groupes de la société

Les normes préconisées dans le présent projet, qui sont appelées à combler les lacunes existantes de la législation, amélioreront la protection de la population, notamment en raison de leur effet préventif général.

1.7.1.4 Implications pour l'économie dans son ensemble

Le présent projet législatif n'aura très vraisemblablement que très peu d'incidences sur l'économie privée.

1.7.1.5 Autres réglementations entrant en ligne de compte

La solution cantonale actuellement en place n'est pas satisfaisante, car elle crée des problèmes. Il serait possible d'introduire une réglementation par voie de concordat, mais cette solution priverait la Confédération des possibilités d'intervention dont elle a également besoin dans le contexte international (coopération internationale, échange d'informations y compris).

1.7.1.6 Aspects pratiques de l'exécution

Les mesures législatives prévues auront très certainement des répercussions positives et favorables sur les relations internationales. L'unification qu'elles visent dans l'application du droit contribue indirectement à la protection de la population. Aucune modification n'interviendra dans les compétences cantonales en matière de poursuite pénale.

1.7.2 Incidences sur les relations internationales

1.7.2.1 Mise en œuvre des obligations internationales

Notre pays est tenu de respecter la Convention internationale du 21 décembre 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (RS 0.104), entrée en vigueur pour la Suisse le 29 décembre 1994, depuis que son système juridique a fait siennes, par la révision du code pénal (introduction de l'art. 261^{bis} CP), les exigences qui y sont formulées. Cette convention oblige les Etats parties à prendre des mesures concrètes pour lutter activement contre la discrimination raciale et les préjugés racistes. L'art. 8, al. 1, de la convention institue un Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD).

Le 29 août 2001, le Conseil fédéral a approuvé le message relatif à la reconnaissance de la compétence du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD) pour recevoir et examiner des communications au sens de l'art. 14 de la Convention internationale de 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (FF 2001 5649). Le Conseil national a adopté le projet législatif dans le vote sur l'ensemble. La commission de politique extérieure du Conseil des Etats (CPE-E) s'est penchée le 9 septembre 2002 sur la suite à donner au projet et a décidé d'inviter deux experts indépendants de l'administration à sa séance du 21 novembre 2002, à la suite de laquelle elle a approuvé l'arrêté fédéral concernant l'art. 14 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale.

L'UE possède un arsenal volumineux pour lutter contre les discriminations de tous ordres. Le 27 novembre 2000 notamment, le Conseil a pris une décision établissant un programme d'action communautaire de lutte contre la discrimination pour les années 2001 à 2006 (doc. 300D0750 / 2000/75/CE). Dans un communiqué de la Commission du 1^{er} juin 2001 (Contribution à la Conférence mondiale contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée [Durban, Afrique du Sud, 31 août – 7 septembre 2001]) figure un paragraphe consacré à la coopération en matière de lutte contre les crimes racistes (ch. 3.2; mise en œuvre de l'action commune 96/443/JAI; JO L 185 du 24.7.1996, p. 5) et il est recommandé (recommandation 9) que tous les Etats fassent en sorte que leur droit pénal prévoie des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives contre les comportements racistes et xénophobes et qu'ils procèdent à un examen permanent de leur cadre législatif, en formulant au besoin des propositions spécifiques de renforcement.

Le 29 septembre 1993 et le 28 juin 1995, le Conseil de l'Europe a publié des recommandations (n° 1222 et 1275) concernant la lutte contre le racisme, la xénophobie et l'intolérance.

On trouvera d'autres informations importantes dans les deuxième et troisième rapports périodiques de mai 2000 présentés par la Suisse au Comité de l'ONU pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD), le 4 mars 2002, lors de la 60^e séance de ce comité. Ces documents contiennent entre autres une présentation étoffée de la pratique des cantons et du Tribunal fédéral dans l'application de l'art. 261^{bis} CP et de la multitude de mesures législatives prises à tous les niveaux (Confédération, cantons et communes) aux fins de lutter contre toutes les formes de discrimination raciale fondées sur la race, la couleur, la naissance ou encore l'origine nationale ou ethnique, sans oublier les efforts des autorités et des organisations non gouvernementales en matière de sensibilisation et d'information de la population

ainsi que la création d'institutions visant à promouvoir l'entente entre personnes de races, de couleurs, de naissances, ou encore d'origines nationales ou ethniques différentes (p.ex. campagnes d'information et programmes de sensibilisation).

Banques de données sur le hooliganisme en Europe ou dans les Etats membres du Partenariat des pays alpins en matière de sécurité

En février 2001, le groupe d'experts ad hoc des pays membres du Partenariat des pays alpins en matière de sécurité a déjà relevé la nécessité de créer des banques de données nationales ou internationales sur les hooligans. Il est parvenu à cette conclusion au terme d'une analyse qui a mis en évidence notamment les points faibles suivants: le hooligan actif au niveau international est souvent inconnu du pays autre que celui où il séjourne; il n'existe pas d'échange régulier d'informations entre les pays; les interdictions de fréquenter un stade ou d'autres mesures analogues ne sont pas connues des pays autres que celui du séjour, ou ne sont pas valables dans ces pays.

Cinq des sept Etats membres du partenariat (Autriche, France, Allemagne, Italie, Suisse) disposent d'un centre qui collecte à l'échelle nationale les données sur les hooligans. Il existe également des services d'informations sur le football dans les Etats membres de l'UE, qui ont d'ailleurs accru leur coopération. Les organes de sécurité concernés réunissent les informations en collaboration avec les fédérations de football. Les Etats partenaires de l'UE mettent en commun leurs informations sur le nombre et la composition des groupes de fans considérés comme violents, ainsi que sur les voies et les dates de leurs déplacements. Leur coopération mutuelle en matière de police dans le domaine du football est définie entre autres dans un manuel.

1.7.2.2 Image de la Suisse

La multiplication des propos et des manifestations racistes est un problème qui a été soulevé dans différentes réunions internationales. Si la Suisse prend des mesures à l'encontre de ce phénomène, sa réputation à l'étranger y gagnera.

A son titre d'Etat partie à diverses conventions internationales sur les droits de l'homme, la Suisse est tenue de rendre compte périodiquement aux organes de contrôle internationaux de la mise en œuvre des obligations de droit international public.

A cet égard, l'approbation du train de mesures proposées dans le présent projet apportera également une contribution substantielle à la lutte contre la discrimination raciale, quelles que soient ses formes de manifestation, et concourra à la bonne réputation de la Suisse sur la scène internationale.

2. Partie spéciale

Explication des dispositions

2.1 Mesures contre le racisme et limitation de la propagande raciste et incitant à la violence

2.1.1 Limitation de la propagande

Les principaux domaines visés par la norme pénale antiraciste (art. 261^{bis} CP) incluent également la propagande. Toutefois, le matériel incriminé ne peut être confisqué en principe que dans le cadre d'une procédure pénale et seulement une fois un jugement prononcé. En cas de soupçon fondé d'infraction à l'art. 261^{bis}, al. 3, CP, le matériel de propagande peut être saisi (p. ex. à la douane) et séquestré en vue d'une procédure pénale. Dans ce cas, c'est le juge pénal qui confisque.

Art. 2, al. 4, let. e (nouvelle) LMSI: tâches

Lors de la confiscation administrative de matériel de propagande, l'aspect préventif du "retrait de la circulation", si possible rapide, de ce matériel revêtira un caractère prioritaire. De ce point de vue, la confiscation administrative est donc préférable à une mesure d'ordre pénal.

Dès lors, il y a lieu d'introduire la confiscation de matériel de propagande dans la liste des tâches prévues à l'art. 2, al. 4, de la LMSI.

Art. 13^{bis} P-LMSI: saisie, séquestre et confiscation de matériel de propagande

Le nouvel art. 13^{bis} LMSI est l'un des éléments centraux de la révision.

Il appartient aux autorités de police ou aux autorités douanières de procéder à la saisie du matériel de propagande concerné. Si des employés de l'office fédéral trouvent du matériel de propagande, ils peuvent le saisir directement (art. 13^{bis}, al. 2).

Le Corps des gardes-frontière compte parmi les autorités douanières.

La notion de "matériel de propagande" est définie à l'**al. 1**. Il s'agit de documents imprimés, d'enregistrements sonores ou de prises de vue, d'images, ou d'autres objets ou représentations du même type.

Afin d'éviter que la loi ne soit contournée, la disposition parle de "matériel" pouvant servir à des fins de propagande. Ainsi, elle vise également le matériel qui, au premier abord, n'a pas l'apparence du matériel de propagande (p.ex. documents qui seraient intitulés "réflexions personnelles" pour dissimuler leur véritable destination). Sur le modèle de la procédure administrative (art. 46 de la loi fédérale du 22 mars 1974 sur le droit pénal administratif, DPA; RS.313.0), toutes les mesures effectuées par les autorités, telles que la saisie, le séquestre et la confiscation, doivent être incluses

dans la norme. Le matériel est remis à l'office (Office fédéral de la police, OFP) qui décide alors du séquestre ou de la restitution. Il n'est pas nécessaire d'introduire une disposition dans la loi fédérale du 1^{er} octobre 1925 sur les douanes, le nouvel art. 13^{bis} étant suffisant pour que les douanes et le Corps des gardes-frontière effectuent leurs activités.

Les recours contre les saisies peuvent être déposés à l'OFP.

La notion de propagande

La propagande au sens large est l'influence exercée sur un nombre de personnes plus ou moins important dans le but de les inciter à adopter une attitude négative à l'encontre de certaines personnes ou certains groupes de personnes. Sur le plan objectif, la propagande comprise au sens étroit du terme a été définie par la doctrine et la jurisprudence suisses⁸ en relation avec l'art. 275^{bis} CP comme un "comportement de communication". On peut penser par exemple à des conférences, aux écrits prêtés ou distribués, à l'exposition de photos, au port d'insignes; il peut aussi s'agir de communication non verbale (p. ex. salut hitlérien). Sur le plan subjectif, il faut non seulement que l'auteur ait conscience que son action sera perçue, mais encore qu'il ait l'intention de gagner des adeptes ou de renforcer leurs convictions. Peu importe que la propagande s'adresse à une ou à plusieurs personnes; il suffit que son auteur s'adresse à un cercle de personnes. Entrent en ligne de compte comme destinataires non seulement les personnes ayant une opinion différente de celle de l'auteur, mais aussi celles qui partagent ses idées et se voient ainsi confortées dans leurs opinions et fanatisées⁹.

Art. 13^{bis}, **al. 5**: prenant en compte les recommandations émises lors de la consultation des offices, le nouvel art. prévoit aussi que l'office fédéral compétent puisse agir contre la diffusion de propagande sur Internet au sens de l'al. 1, let. a et b, dudit article. L'office fédéral peut recommander aux fournisseurs d'accès concernés de bloquer les sites Internet qui contiennent de la propagande visée par la loi. Ce blocage ne concerne que les sites qui sont hébergés à l'étranger. Les sites hébergés en Suisse sont dénoncés auprès du juge pénal.

En principe, la propagande présente toujours un caractère public¹⁰. Si ce caractère public n'est pas manifeste, il serait possible de faire une distinction entre les différentes formes de commission du délit. Ainsi, le fait de montrer de la propagande raciste dans un cercle privé n'est actuellement pas punissable, tandis qu'une mise en circulation de propagande implique toujours une composante publique.

L'art. 259 CP (provocation publique au crime ou à la violence) implique seulement la provocation directe (p. ex. dans des émissions télévisées ou celle émanant d'un auteur), et non pas la provocation indirecte. Or, c'est de cette dernière dont il s'agit dans la nouvelle loi (p. ex. importation de certains livres destinés à alimenter ou pouvant servir des actions de propagande).

⁸ ATF 68 IV 147 ss

⁹ Message relatif à l'adhésion de la Suisse à la Convention internationale du 21 décembre 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et à la révision du droit pénal inhérente.

¹⁰ Cf. Niggli, Rassendiskriminierung, n° 892; pour plus de renseignements sur le terme "propagande": cf. Niggli, Rassendiskriminierung, n° 887 ss et n° 912 (avec des informations sur la jurisprudence).

La notion de racisme

Le racisme désigne une idéologie qui répartit les êtres humains en groupes soi-disant définis selon les lois de la nature - communément appelés "races" - selon leurs particularités physiques ou culturelles, ou selon leur appartenance ethnique, nationale ou religieuse, et qui classe ces groupes selon une hiérarchie. Ainsi, les êtres humains ne sont pas considérés en tant qu'individus, mais sont jugés et traités comme des membres de ces groupes de pseudo-parenté qui présentent des qualités communes et, dans une large mesure, non modifiables.

De nos jours, la notion de "racisme" est aussi fréquemment utilisée pour désigner une discrimination raciale directe, indirecte, institutionnelle et structurelle. Dans les faits, il est toutefois judicieux de faire la distinction entre, d'une part, la discrimination raciale et, d'autre part, le racisme en tant qu'idéologie, ou toute autre forme de discrimination.

On parle de discrimination raciale lorsque des êtres humains sont privés de certains droits en raison de leurs particularités physiques, de leur origine ethnique, de caractéristiques culturelles (langue, nom), de leur appartenance religieuse, ou qu'ils sont traités de manière injuste ou intolérante, qu'ils sont humiliés, offensés, menacés ou que leur vie et leur intégrité corporelle sont mises en danger. La discrimination raciale peut être fondée, mais ne l'est pas obligatoirement, sur l'idéologie (racisme)¹¹.

Champ d'application

La nouvelle disposition comprend la propagande à caractère raciste dans la mesure où elle ne tombe pas déjà sous l'art. 261^{bis}, al. 3, CP, ainsi que toutes les autres formes de propagande incitant à la violence. La propagande qui incite à commettre un délit contre le patrimoine ou des dommages à la propriété (p. ex. "Demain on va mettre le feu à...") est également incluse dans la disposition. Le terme "...ou à bafouer d'autres droits" couvre une autre forme de propagande qui incite à entraver les droits fondamentaux, comme la liberté de réunion (p. ex. "Arrangez-vous pour que tel ou tel événement ne puisse pas avoir lieu..." ou les exhortations du PKK à ne pas faire d'achats chez les Turcs, ou encore celles d'autres groupes extrémistes à boycotter la participation à des réunions).

La norme est formulée de manière ouverte, tenant compte du fait que seule la discrimination raciale qualifiée, à savoir telle qu'elle est décrite à l'art. 261^{bis} CP, est punissable pénalement. Si, lors de la saisie, les autorités qui en sont chargées constatent qu'une infraction a été commise, elles transmettent l'affaire au juge pénal; dans les autres cas, l'office fédéral est impliqué dans l'affaire. Les mesures préventives administratives devraient pouvoir être appliquées plus tôt que les normes pénales.

Par ailleurs, il est proposé que l'OFP décide de la confiscation dans le cadre de la procédure administrative, afin que l'exécution soit accomplie de manière unifiée dans toute la Suisse par une autorité compétente. La confiscation représente une atteinte

¹¹ Source: Service de lutte contre le racisme (DFI)

à la propriété de la personne concernée. Il est de ce fait nécessaire de disposer de voies de recours qui comprennent au moins une autorité judiciaire.

La première instance de recours statue sur la base de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA); l'autorité de recours judiciaire doit quant à elle être incluse dans le projet de loi sur le tribunal administratif. Dans les décisions de confiscation prises par l'OFP, ce n'est pas le Conseil fédéral qui est la dernière autorité de recours, comme pourrait le laisser entendre l'art. 100, al. 1, let. a, de la loi fédérale d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943 (OJ), mais le Tribunal fédéral (cf. ATF 125 II 420; l'art. 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 (CEDH) est applicable; le droit à un jugement judiciaire est donc donné).

Si le matériel de propagande est trouvé en relation avec une infraction (p. ex. art. 259 ou 261^{bis} CP), la procédure pénale prime la confiscation administrative. On évite ainsi le risque de voir l'autorité qui découvre le matériel "empêcher" l'ouverture d'une procédure pénale en envoyant le matériel à l'OFP.

L'office fédéral doit prouver en bonne et due forme qu'il a transmis le cas à l'autorité pénale compétente. L'ordonnance régira la forme à utiliser pour apporter ces preuves, tandis que la LMSI règle les modalités relatives aux traitements des données correspondantes.

Indépendamment de la quantité

La formulation "indépendamment de sa quantité" permet aux autorités douanières de séquestrer tout matériel de propagande raciste et incitant à la violence.

Certaines des mesures prévues à l'art 13^{bis} P- LMSI ont des incidences comparables à celles de mesures découlant d'une procédure pénale. Cependant, cela ne signifie pas que toutes les mesures prévues par le droit de la procédure pénale sont admissibles lorsqu'on applique l'art. 13^{bis}. Il n'est pas possible par exemple d'ordonner une perquisition domiciliaire dans le cadre d'un acte prévu à l'art. 13^{bis}; une recherche ciblée de matériel de propagande n'est pas non plus prévue par la LMSI. Vu que les divers articles de la LMSI sont de même rang, il va de soi que l'art. 14, al. 3, de la loi ne peut pas se référer à des mesures visées à l'art. 13^{bis}.

2.1.2 Symboles à caractère raciste

Punissabilité de l'utilisation de symboles à caractère raciste (art. 261^{ter} P-CP)

La Suisse ne dispose pas, comme l'Allemagne, l'Autriche, la France et l'Italie, de réglementation pénale concernant les symboles à caractère raciste. Cela explique pourquoi en Europe, une grande partie du commerce dont font l'objet ces symboles s'effectue dans notre pays. Afin d'enrayer ce phénomène, il apparaît indispensable d'introduire une nouvelle norme dans le droit pénal suisse. Cette dernière permettra par ailleurs de mettre en lumière que le législateur suisse condamne l'utilisation de symboles racistes et indiquera la volonté générale d'en prévenir l'utilisation. Etant donné que la norme pénale a le rang d'une contravention, les autorités pénales peuvent agir pour essayer, dans un premier temps, d'inciter les personnes concernées à quitter les milieux se réclamant de la discrimination raciale.

En introduisant cette nouvelle norme, le législateur suisse indique que l'utilisation de symboles à caractère raciste est réprouvée et dénoncée, derrière ces symboles, une idéologie véhiculant le mépris envers certaines personnes.

Les pays étrangers attendent avant tout de cette nouvelle norme qu'elle mette l'accent sur une forte prévention générale. Par ailleurs, la société réproouve l'utilisation de symboles racistes et, parallèlement, offre aux personnes qui ont bafoué cette norme la possibilité de ne pas être exclues.

Le code pénal doit être complété par une nouvelle disposition pénale afin que soit puni celui qui, publiquement, aura vanté, exposé, proposé, porté, montré ou, de quelque autre manière, rendu accessibles des symboles à caractère raciste ainsi que celui qui aura fabriqué, importé, entreposé, ou mis en circulation de tels symboles ou qui, publiquement, aura utilisé des paroles, des gestes ou des formules de salutation à caractère raciste.

Symboles, paroles, gestes ou formules de salutation à caractère raciste (ch. 1)

La norme pénale concerne uniquement les symboles à caractère raciste¹², les paroles, les gestes ou les formules de salutation. En outre, il convenait d'examiner si des symboles d'autres organisations qui incitent à la violence (p. ex. des signes utilisés par des groupes terroristes) devaient être aussi inclus dans la nouvelle norme pénale. Ainsi, une réglementation concrète dans ce domaine ne doit pas être établie.

La liste des symboles à caractère raciste (drapeaux, insignes et emblèmes) n'est *pas exhaustive*. On range parmi les paroles, gestes ou formules de salutation notamment ceux couramment utilisés à l'époque du national-socialisme, qui symbolisent l'idéologie raciste à laquelle ils se réfèrent; leur port est une manière de propager l'idéologie concernée.

Les principaux symboles sont issus du national-socialisme, à savoir la croix gammée (même si elle est représentée à l'envers) et les runes, particulièrement le sigle de la Waffen-SS¹³ (ou SS combattante), un double S stylisé sous forme de rune. La norme pénale couvre par ailleurs des signes d'autres organisations à caractère raciste, comme le Ku Klux Klan. Seule une utilisation intentionnelle des signes racistes est punissable; les infractions commises par négligence ne le sont pas. Si par exemple une personne place le chiffre 88 dans une tête de mort, il n'est pas possible d'affirmer, sans preuve, que la personne connaît la signification d'une telle représentation (le chiffre 8 représente la huitième lettre de l'alphabet, 88 signifie donc "Heil Hitler"). En revanche, si l'auteur est membre d'une organisation à laquelle il n'est possible d'adhérer que si l'on connaît la signification de ce genre de sigles, l'intention de l'auteur est démontrée.

¹² Comme il n'existe pas en Suisse, sur le modèle du droit allemand, d'interdiction d'organisations anticonstitutionnelles, on ne parle pas de "symboles d'organisations racistes" mais de symboles à caractère raciste ou de "symboles ayant une signification raciste".

¹³ Le législateur allemand a inscrit les symboles d'organisations racistes au paragraphe 86a du code pénal et y a introduit, au même titre, les symboles qui leur ressemblent et qui pourraient être confondus.

Un jugement objectif est de rigueur lorsqu'il s'agit d'analyser la signification raciste d'un symbole; le seul sentiment de la personne touchée ne suffit pas.

On estime que la *symbolique* véhiculée par des paroles, des gestes et des formules de salutation peut aussi être blessante, indépendamment du fait qu'ils soient dirigés contre une ou plusieurs personnes. Le terme "à caractère raciste" indique que la dignité des personnes est dénigrée de manière outrageuse ou qu'elles sont victimes de discrimination.

Seule l'utilisation en public de symboles à caractère raciste est punissable.

Le caractère public en tant qu'élément constitutif de l'infraction

Il apparaît trop difficile de réprimer également le comportement ou les propos d'une personne dans un cadre strictement privé, ce qui représenterait par ailleurs une atteinte exagérée au droit fondamental qu'est la liberté individuelle.

Si l'exigence du caractère public est explicitement mentionnée en ce qui concerne le fait de vanter, d'exposer, de proposer, de porter, de montrer ou, de quelque autre manière, de rendre accessibles des symboles à caractère raciste, elle ne l'est, en revanche plus pour ce qui est de la fabrication, de l'importation, de l'entreposage ou de la mise en circulation de tels symboles qui font l'objet d'un autre alinéa; la précision "aux fins de les diffuser ou de les utiliser au sens de l'al. 1" assure la prise en compte de l'aspect "public" dans ces actes, si bien que la disposition pénale ne constitue pas une ingérence dans la sphère privée.

Notons, à cet égard, que les actes suivants ne sont pas, à eux seuls, répréhensibles: un élève qui dessine une croix gammée sur une feuille; une personne qui achète un symbole à caractère raciste en guise de "souvenir" sans le rendre publiquement accessible.

La question de l'utilisation

La norme ne vise pas l'exportation et le transit. Les objets exportés sont, en règle générale, fabriqués en Suisse et sont donc enregistrés.

Ainsi, le projet respecte la systématique et la pratique du code pénal, même si l'article correspondant du code pénal allemand (§ 86a) réprime également l'exportation.

Confiscation (ch. 2)

Il est possible de confisquer des objets au sens de l'art. 58 CP uniquement s'ils compromettent la sécurité des personnes, la morale ou l'ordre public. Si cette condition est remplie, les objets qui ont servi ou devaient servir à commettre une infraction doivent être obligatoirement confisqués.

Les dispositions relatives à la confiscation de la partie spéciale du CP ainsi que les dispositions correspondantes du droit pénal accessoire priment la disposition générale sur la confiscation d'objet dangereux de l'art. 58 CP.

La particularité des dispositions spéciales relatives à la confiscation réside dans le fait qu'il n'est pas nécessaire de prouver que la sécurité des personnes, la morale ou

l'ordre public sont concrètement compromis. La loi présume l'existence d'une menace contre l'ordre juridique et les objets doivent être retirés de la circulation. La typicité de l'acte et son caractère illicite suffisent pour la confiscation.

Cette disposition est pratiquement calquée sur celle de l'art. 197, al. 3, CP (pornographie).

Alors que le séquestre, qui est une mesure relevant de la procédure pénale, incombe aux autorités de poursuite pénale, la confiscation doit être ordonnée par le juge pénal.

Si l'on n'ouvre pas de procédure pénale, le séquestre et la confiscation ne peuvent avoir lieu que par voie administrative (cf. ci-dessus, ch. 2.1.1). Il n'est pas nécessaire d'introduire dans la norme pénale une remarque à ce sujet.

Réserve concernant les symboles et les objets servant à des fins culturelles ou scientifiques dignes de protection (ch. 3)

Les actes (ch. 1) ne sont pas punissables lorsque l'utilisation des symboles sert à des fins culturelles ou scientifiques dignes de protection. Dans ces cas, la confiscation au sens du CP est par conséquent exclue (ch. 2). Cette disposition correspond à l'art. 197, ch. 5, CP.

Les actes licites accomplis dans le cadre des devoirs de fonction ou de profession ne sont pas non plus punissables (cf. art. 32 CP). Citons, à titre d'exemple, les activités des offices liées au monitoring d'Internet.

2.1.3 Art. 261^{quater} P-CP: interdiction de groupements racistes

Le contenu de la disposition est en grande partie calqué sur celui de l'art. 275^{ter} CP (groupements illicites).

La disposition atténue la réserve émise par la Suisse au sujet de l'art. 4 de la Convention internationale du 21 décembre 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (cf. RS 0.104, FF 1992 265, et RO 1995 1163).

Il a été renoncé à l'introduction de l'art. 261^{bis} CP dans l'énumération figurant à l'art. 275^{ter} CP (groupements illicites) dans la mesure où ce dernier ne prévoit que l'emprisonnement comme peine. Il serait exagéré d'introduire une peine minimale plus élevée pour le non-respect de l'interdiction relative aux groupements racistes que pour la violation de l'art. 261^{bis} (infraction principale). Par ailleurs, la seule menace de peines plus élevées, prévues pour les délits contre la protection de l'Etat mentionnés, ne justifie pas une telle démarche législative.

De ce fait, on crée une nouvelle norme relative à l'interdiction des groupements ayant des objectifs racistes, dont la peine correspond à celle de l'art. 261^{bis} CP, à savoir l'emprisonnement ou l'amende.

Groupements racistes (al. 1 à 3)

La nouvelle norme pénale prévoit que celui qui aura fondé un groupement dont le but ou les activités visent à commettre des actes réprimés par l'art. 261^{bis}, al. 1, CP (discrimination raciale), aura adhéré à un tel groupement (al. 2) ou appelé à la fondation d'un tel groupement (al. 3), sera puni. Tout comme pour l'art. 261^{bis} CP (utilisation publique), dans la nouvelle norme, on ne parle d'infraction que si cette dernière a été commise publiquement. Il doit ressortir clairement pourquoi le groupement est illégal (p. ex. buts statutaires, activités menées).

Un groupement n'est pas jugé raciste si seuls certains de ses membres affichent un comportement raciste. La situation est différente si le comportement des responsables laisse entendre que les activités du groupement sont de nature raciste.

La disposition ne se réfère qu'à l'art. 261^{bis} CP. Il n'est pas judicieux d'introduire l'art. 261^{ter} P-CP dans l'art 261^{quater} P-CP, car la disposition concerne uniquement les moyens et non pas le caractère essentiel de la discrimination raciale. L'infraction réprimée par l'art. 261^{ter} P-CP a le rang d'une contravention, contrairement aux infractions visées par les art. 261^{bis} et 261^{quater}.

Si les groupements concernés sont des corporations, ces dernières pourraient également être poursuivies dans le cadre de procédures civiles ou administratives; la norme pénale ne fait par conséquent que compléter les moyens actuels disponibles pour lutter contre les groupements racistes.

Etendue de la peine (al. 4)

La peine prévue (emprisonnement ou amende) correspond à celle de l'art. 261^{bis} CP. Comme exposé plus haut, une menace de peine plus sévère, telle que celle visée à l'art. 275^{ter} CP (seulement emprisonnement), n'entre pas en considération.

2.1.4 Complètement de la liste de délits de la LSCPT

Loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication (LSCPT)

Art. 3, al. 2, let. a

Lors de l'adoption de la LSCPT (message du Conseil fédéral du 1^{er} juillet 1998, FF 1998 3689), la liste des délits n'avait pas encore été complétée par les éléments inscrits dans la révision en cours du code pénal.

Aussi, par décision du 2 octobre 2000, le Conseil fédéral a-t-il confié le mandat d'examiner *la liste des délits de la LSCPT* et de lui soumettre des propositions concrètes.

Le message complémentaire relatif à la LSCPT, qui avait été prévu et qui aurait dû, entre autres, compléter la liste des délits (génocide, discrimination raciale, corruption, provocation publique au crime ou à la violence) et introduire une disposition concernant les cartes prépayées, n'a pas été réalisé.

Dans le cadre du projet de ratification des deux conventions sur le terrorisme (message du 26 juin 2002 relatif aux Conventions internationales pour la répression du financement du terrorisme et pour la répression des attentats terroristes à l'explosif ainsi qu'à la modification du code pénal et à l'adaptation d'autres lois fédérales), traité le 2 décembre 2002 par le Conseil des Etats, certains de ces éléments constitutifs d'infraction figurant dans le code pénal, comme le génocide (art. 264 CP), ainsi que des articles du nouveau droit pénal de la corruption (art. 322^{ter}, art. 322^{quater}, art. 322^{septies} CP) ont été introduits dans la LSCPT. Une série d'infractions présentant un lien avec le terrorisme y ont également été introduites, comme, entre autres, les menaces alarmant la population (art. 258 CP), la provocation publique au crime ou à la violence (art. 259, ch. 1, CP).

Reste aujourd'hui, dans le cadre du présent projet, à insérer l'art. 261^{bis} CP et les nouveaux articles 261^{ter} et 261^{quater} P-CP dans la LSCPT.

Les nouvelles infractions du code pénal renforcent la protection d'un aspect des droits de la personne (notamment celui de la dignité humaine) auquel l'ordre juridique accorde déjà de l'importance. De ce fait, il est justifié de donner aux autorités de poursuite pénale la possibilité de surveiller les mesures de communication pour élucider des délits liés aux droits de la personne et de compléter la LSCPT dans ce sens.

Il a été renoncé à l'introduction de l'art 259, ch. 2, CP.

2.2 Mesures contre le hooliganisme

Désormais, la Confédération sera également chargée d'une partie de la lutte contre le hooliganisme.

Peuvent être considérés comme hooliganisme les actes de violence organisés et planifiés par des groupes de personnes, le plus souvent composés de jeunes hommes, qui désirent commettre ces actes lors de manifestations publiques, notamment lors de manifestations sportives. Les débordements ont lieu dans le cadre de matchs de football ou de hockey sur glace sous la forme de confrontations allant des provocations, injures et voies de fait aux bagarres de masse et dommages à la propriété. Qui participe à ces débordements? Des groupes qui "partagent les mêmes idées" et qui utilisent le monde du sport pour se battre les uns contre les autres ou qui essaient de faire entrer les forces de l'ordre dans les conflits.

Art. 2, al. 1 (nouveau), de la LMSI: tâches

Mis à part le racisme, la violence organisée est le seul élément nouveau de la disposition.

On peut justifier le fait que les autorités chargées de la protection de l'Etat s'intéressent au phénomène du hooliganisme uniquement si celui-ci présente un certain degré d'organisation. En revanche, les activités liées à la prévention et à la

répression de débordements violents et spontanés lors de manifestations publiques, notamment lors de manifestations sportives et de concerts, sont du ressort des autorités de police cantonale, dans la mesure où leurs effets sont limités. En d'autres termes, il convient de saisir les actes de violence spontanés seulement lorsque ceux-ci dépassent le cadre local.

Ajoutons par ailleurs que le projet de révision de la loi sur les armes prévoit par exemple la possibilité de confisquer des objets dangereux avant une manifestation sportive (port abusif d'objets dangereux, art. 7b du projet de révision de la loi sur les armes).

Le "hooliganisme" est indiqué entre parenthèses dans le texte de la nouvelle loi. Cette parenthèse fournit une explication, mais ne se veut pas exhaustive. Certaines formes du hooliganisme relevant du domaine politique sont toutefois déjà connues, par exemple en Italie. L'objectif de l'article est de présenter une description sommaire du hooliganisme. On ne peut pas ranger sous un seul terme ce phénomène contre lequel le présent projet prévoit des mesures, étant donné qu'il se présente sous des formes très diverses. Le hooliganisme est un problème qui concerne des manifestations sportives, mais il n'est pas exclu d'y avoir aussi affaire à l'occasion d'autres manifestations publiques, comme des rassemblements politiques ou des concerts.

Art. 16^{bis} P-LMSI: informations relatives aux violences lors de manifestations publiques

Il s'agit:

de créer une banque de données "hooliganisme", et
de renforcer la collaboration nationale dans le cadre de l'Observatoire du hooliganisme.

Titre de l'article

Les débordements comptent également parmi les actes de violence. En effet, les débordements, qui impliquent la participation de plusieurs personnes, représentent une forme qualifiée de comportement violent (cf. "qui affichent un comportement violent", mentionné à l'al. 1), tandis que par comportement violent, on entend aussi bien des actions individuelles que des débordements en groupe. Il semble approprié de parler de manière générale de "manifestations publiques", car les hooligans peuvent investir d'autres manifestations, comme des concerts de rock.

Pour que la banque de données soit coordonnée au niveau national, c'est l'office fédéral qui l'exploitera.

En vertu de l'art. 16^{bis} P-LMSI, nul n'est besoin de prouver que les actes de violence ou les débordements ont été préalablement organisés, pour les enregistrer dans la banque de données "hooliganisme"

Le caractère organisé ne doit pas être un élément constitutif de l'infraction pour qu'elle soit enregistrée dans la banque de données "hooliganisme", car, si tel était le cas, les actes de violence spontanés ne pourraient pas être saisis. Par ailleurs, il

serait très difficile pour les autorités d'exécution de devoir prouver le degré d'organisation pour pouvoir enregistrer les données nécessaires. Si seuls les actes de violence et les débordements de type "organisé" pouvaient être saisis dans la future banque de données, l'autorité devrait prouver le caractère "organisé" de l'acte avant la manifestation, ce qui impliquerait une surveillance préalable. Ce n'est toutefois pas ce qui est visé.

Collaboration entre l'Observatoire du hooliganisme et les responsables de la banque de données "hooliganisme" de la Confédération

En 1998, la Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse (CCPCS) a créé auprès de la police municipale zurichoise l'Observatoire du hooliganisme, auquel participe aussi la Confédération, dans le but de lutter contre les hooligans, qui recrutent de plus en plus de jeunes membres dans le milieu du football et du hockey sur glace. L'objectif de cet organisme est de reconnaître plus rapidement les liens personnels et organisationnels ainsi que les relations avec les milieux de l'extrême droite. Dès lors, une collaboration étroite avec les autorités fédérales chargées de la protection de l'Etat est nécessaire. Il apparaît donc logique de gérer une banque de données au niveau fédéral plutôt qu'au niveau cantonal. Jusqu'à présent, il n'existait pas de base légale pour pouvoir exploiter une telle banque de données.

Description des données

L'**al. 2** précise quelles sont les données personnelles pouvant être enregistrées dans la banque de données. Celle-ci doit remplir toutes les conditions liées au droit de la protection des données. La liste mentionnée à l'art. 16^{bis}, al. 2, a été établie sur proposition du Préposé fédéral à la protection des données.

L'**al. 3** doit garantir la transmission des données à l'office fédéral.

En ce qui concerne les données sensibles mentionnées à l'al. 4, l'art. 15, al. 2, de la LMSI est applicable dans la mesure où des dispositions particulières ne seront pas intégrées à l'art. 16^{bis} P-LMSI. Toutefois, sur proposition du Préposé fédéral à la protection des données, l'art. 16^{bis}, al. 4, P-LMSI prévoit que les autorités d'exécution peuvent traiter des données personnelles sensibles dans la mesure où leurs tâches l'exigent. Cette disposition correspond à l'art. 17, al. 2, let. a, de la loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (LPD; RS 235.1).

Les mesures évoquées à l'al. 5 peuvent être fondées tant sur le droit civil que sur le droit public. Les données sont enregistrées seulement si l'interdiction de pénétrer dans des locaux peut être prouvée, par exemple sur la base d'enregistrements vidéo ou de déclarations de témoins. La let. c prévoit que les données nécessaires peuvent être enregistrées dans la banque de données, par exemple au cas où la raison de l'interdiction de pénétrer dans des locaux peut être établie a posteriori. A cela s'ajoutent les informations de l'étranger que l'office fédéral reçoit dans le cadre d'autres tâches relevant de la LMSI. Ces informations portent par exemple sur des interdictions de pénétrer dans des locaux ou des stades, pour lesquelles une plainte n'a pas encore été déposée ou qui ne sont pas encore connues des autorités judiciaires. L'ordonnance d'exécution règlera la question du traitement des données.

L'al. 6 est calqué sur l'art. 15, al. 1, de la LMSI et doit de ce fait être mis en œuvre sur la base des dispositions de l'ordonnance du 30 novembre 2001 sur le système de traitement des données relatives à la protection de l'Etat (ordonnance ISIS).

L'al. 7 est semblable à l'art. 15, al. 3, de la LMSI qui forme la base de l'ordonnance ISIS. La banque de données sur le hooliganisme devra aussi être mise en œuvre au niveau de l'ordonnance. Pour l'heure, le lien avec ISIS n'est pas réglé.

L'al. 8 règle les cas dans lesquels des données personnelles figurant dans la banque de données peuvent être communiquées aux organisateurs de manifestations publiques. Il convient toutefois de s'assurer que les destinataires de ces données ne les transmettent à des tiers que dans le cadre de l'exécution des mesures de sûreté; pensons par exemple aux services de sécurité qui effectuent des contrôles d'entrée. Cette mesure implique que les données puissent être transmises aux organisateurs seulement pour certaines manifestations publiques (précisées à l'avance). Il s'agit de s'assurer, par la même occasion, que les données seront détruites après la manifestation publique. Il en est de même pour les tiers qui ont reçu les données par les organisateurs ou les destinataires.

La transmission de données personnelles à l'étranger ne doit être possible que dans un cadre très strict, car elles dépendent en partie d'appréciations ou de décisions de particuliers.

L'al. 9 règle cette contrainte. Cette disposition est par ailleurs en harmonie avec la Convention européenne du 19 août 1985 sur la violence et les débordements de spectateurs lors de manifestations sportives et notamment de matchs de football (RS 0.415.3; entrée en vigueur le 1.11.1990 pour la Suisse) qui vise à faciliter une coopération étroite et un échange d'informations approprié entre les forces de police des différentes localités concernées ou susceptibles de l'être (art. 3, al. 1, let. b, en relation avec l'art. 3, al. 4, let. d, de la convention).

Les données d'une personne qui a déjà commis un acte punissable ou qui appartient à la mouvance de l'extrémisme violent peuvent être transmises à l'étranger, en application de la loi fédérale sur l'entraide internationale en matière pénale (EIMP) et de l'art. 17, al. 3, de la LMSI. Le droit d'être renseigné, pour ce qui a trait à la banque de données, s'exerce selon les dispositions de la LPD (**al. 10**). De ce fait, il n'est pas justifié d'étendre les prescriptions particulières de contrôle de la LMSI au traitement de ces données.