

Ref: CommHR/DM/sf 014-2020

Madame Ida Glanzmann-Hunkeler

Présidente de la Commission de la politique de sécurité du Conseil national

Mesdames et Messieurs les membres de la Commission de la politique de sécurité

Parlement suisse

Strasbourg, le 7 mai 2020

Madame la Présidente,

Mesdames et Messieurs les membres de la Commission de la politique de sécurité,

Un des éléments-clés de mon mandat en tant que Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe est d'assister les Etats membres du Conseil de l'Europe dans la mise en œuvre appropriée des normes relatives aux droits de l'homme. A cet égard, le projet de *Loi fédérale sur les Mesures policières de lutte contre le terrorisme* (19.032 MPT), qui est actuellement examiné par votre Commission au Conseil National, soulève un certain nombre de questions que je souhaite partager avec vous.

Les Etats ont le devoir de prévenir et de lutter contre le terrorisme et de protéger la vie et la sécurité de tous. Toutefois, ce devoir doit être rempli dans le plein respect des obligations relatives aux droits de l'homme des Etats et toute ingérence dans ces droits doit être prévue par la loi, strictement nécessaire pour protéger la sécurité nationale et proportionnée au but légitime poursuivi. Conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, les Etats membres du Conseil de l'Europe doivent également s'assurer que les lois restreignant les droits de l'homme sont suffisamment précises pour permettre raisonnablement à la personne concernée de prévoir les conséquences pouvant dériver d'un acte déterminé. A cet égard, le projet de Loi fédérale envisage la possibilité pour l'Office de police de prononcer des mesures administratives, en-dehors de la procédure pénale, à l'encontre d'une personne qu'il considère comme étant un « terroriste potentiel », c'est à dire « une personne dont on présume sur la base d'indices concrets et actuels qu'elle *pourrait* mener des activités terroristes » (italiques ajoutées). La formulation du projet de loi, qui vise principalement la présomption d'actions individuelles éventuelles et futures, ne donne pas suffisamment de garanties juridiques quant au champ d'application de ces mesures. L'absence de définition claire et précise ouvre la voie à une interprétation large faisant courir le risque d'ingérences excessives et arbitraires dans les droits de l'homme.

En outre, la notion même de « terroriste potentiel », qui vise tout le long du projet de loi la personne à qui ces mesures s'appliqueraient, est problématique car elle risque de stigmatiser une personne alors même qu'elle pourrait n'avoir jamais été soupçonnée d'avoir enfreint la loi, ni reconnue coupable d'infraction.

Je souligne surtout la gravité des mesures administratives envisagées. En particulier, le projet de loi prévoit la possibilité sous certaines conditions d'assigner une personne à une propriété. J'aimerais rappeler que, selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, l'assignation à résidence est considérée, au vu de son degré d'intensité, comme une privation de liberté au sens de l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme, même si cette personne peut être exceptionnellement autorisée à quitter son domicile. Cette disposition administrative serait superflue dans les cas où existerait une menace concrète et imminente de la commission d'un crime grave puisque le droit pénal suisse prévoit déjà dans un tel cas la possibilité très encadrée de la privation de liberté y compris par assignation à résidence. Aussi, bien que le projet de loi prévoit un examen dans les 48 heures par un tribunal de la légalité et de l'adéquation de la mesure, il semble très difficile de concilier une mesure administrative d'« assignation à une propriété » aussi imprécise et grave, et pour

une durée pouvant aller jusqu'à neuf mois, avec l'exigence selon laquelle les ingérences dans les libertés fondamentales doivent être proportionnées et nécessaires dans une société démocratique.

De façon plus générale, je note les ingérences sérieuses dans la liberté d'aller et de venir, le droit au respect de la vie privée et familiale ainsi que la liberté de réunion qui pourraient résulter de l'imposition, en plus de l'assignation à une propriété susmentionnée, de mesures telles que l'interdiction d'avoir des contacts avec des tiers, ou de quitter un périmètre donné ou d'y pénétrer. En outre, la possibilité d'ordonner à l'encontre d'une personne sujette à toutes ces mesures une surveillance électronique ou une localisation par téléphonie mobile pourrait soulever des questions quant à leur compatibilité avec les principes fondamentaux de protection des données.

Je trouve particulièrement problématique que ces mesures (mis à part l'assignation à une propriété soumise à l'examen automatique par un juge comme indiqué ci-dessus) peuvent être imposées à la discrétion de la police dans le cadre d'une décision prise en-dehors de la procédure pénale et des garanties qu'elle prévoit, en particulier sans aucun examen judiciaire préalable de la légalité, la nécessité et la proportionnalité des mesures. Je note également qu'en cas de recours possible devant le Tribunal administratif fédéral, celui-ci n'aurait pas d'effet suspensif. Mes prédécesseurs et moi-même avons pu voir comment, dans toute l'Europe, les États, en adoptant dans le cadre de la lutte contre le terrorisme des mesures administratives qui ont souvent une très grande portée, ont contourné les garanties du contrôle juridictionnel énoncées à l'article 6 de la CEDH.

Enfin, je suis tout particulièrement préoccupée par l'application envisagée de ces mesures de police à des enfants âgés d'au moins douze ans, et pour l'assignation à la propriété, aux enfants âgés d'au moins quinze ans. Ce type de mesure, qui s'appliquerait en-dehors du système de justice pour mineurs et sans garanties juridiques appropriées, ne donne pas suffisamment l'assurance d'un cadre adapté aux enfants. Conformément aux articles 37 et 40 de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, l'Etat devrait viser à protéger et éduquer les enfants et à promouvoir leur réintégration sociale, s'ils sont suspectés ou accusés d'avoir enfreint la loi. Des droits procéduraux pour les enfants devraient être en place pour répondre à leur vulnérabilités et besoins spécifiques en prenant dûment en compte leur intérêt supérieur. En outre, la privation de liberté des enfants doit toujours être en conformité avec la loi, n'être qu'une mesure de dernier ressort, et être d'une durée aussi brève que possible. Ces principes, inscrits dans les Lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur une justice adaptée aux enfants, devraient également s'appliquer à des enfants dont on considère qu'ils pourraient être un jour impliqués dans des activités terroristes, tels que ceux visés dans le projet de loi.

Compte tenu de la gravité des ingérences dans les droits de l'homme envisagées comme indiqué ci-dessus et du fait que le non-respect des mesures prévues pourrait être puni d'une peine privative de liberté de trois ans au plus, j'invite les parlementaires à revoir le projet de Loi fédérale sur les Mesures policières de lutte contre le terrorisme afin de garantir que toutes les normes relatives aux droits de l'homme soient respectées.

Les politiques qui respectent les droits de l'homme préservent les valeurs que les terroristes essaient de détruire, elles affaiblissent le soutien à l'extrémisme violent parmi ceux qui pourraient être tentés d'y adhérer, et elles renforcent la confiance des populations envers l'Etat de droit.

Désireuse de continuer un dialogue constructif avec vous, je vous prie d'agréer, Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs les membres de la Commission, l'expression de ma haute considération.

Dunja Mijatović