

## **Rapport explicatif de la modification de l'ordonnance sur les mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (OMSI)**

### **1. Contexte**

Les présentes modifications reposent sur le projet de révision de la loi fédérale du 21 mars 1997 instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI; RS 120).

Le projet transmis le 17 août 2005 au Parlement par le Conseil fédéral crée les bases légales permettant de lutter contre la violence lors de manifestations sportives, d'enregistrer au niveau national les actes de violence commis lors de rencontres sportives et d'améliorer les possibilités de placer sous séquestre le matériel de propagande incitant à la violence.

Les articles commentés ci-après sont les dispositions d'exécution du projet de loi susmentionné.

### **2. Commentaire des dispositions**

#### *Préambule*

Les dispositions d'exécution sont fondées sur le nouvel art. 24a, al. 7 et 8, P-LMSI. Le préambule est donc complété.

#### *Art. 8 Mandats d'information généraux*

La nouvelle *lettre f* complète, dans le domaine du hooliganisme, la liste des informations et renseignements que les autorités fédérales et cantonales sont tenues de communiquer au Service d'analyse et de prévention (SAP) de l'Office fédéral de la police (fedpol).

#### *Art. 17a Saisie, confiscation et destruction de matériel de propagande*

L'*al. 1* précise la teneur de l'art. 13a, al. 2, P-LMSI au sujet des informations à transmettre lors de la saisie de matériel de propagande. Lorsque l'autorité qui effectue la saisie est confrontée à un gros volume de matériel identique, il lui suffit d'en transmettre un échantillon au SAP.

L'*al. 2* dispose que l'office fédéral procède à l'évaluation du matériel de propagande saisi. Si le matériel contient un appel à la violence suffisamment concret et sérieux, il en prononce la confiscation; autrement, la mesure de saisie est levée.

L'*al. 3* règle l'affectation du matériel confisqué.

La *section 5a* se réfère aux nouvelles mesures prises au niveau fédéral pour lutter contre la violence lors de manifestations sportives (*section 5a P-LMSI*).

Il est impératif que les services de police cantonaux, qui sont les principaux responsables de l'exécution des mesures, ainsi que l'Observatoire suisse du hooliganisme et le SAP, chargé d'exploiter la banque de données et de prononcer les interdictions de se rendre dans un pays donné, collaborent étroitement pour que la banque de données nationale HOOGAN soit pleinement utilisée et que les mesures mises en œuvre pour lutter contre les auteurs notoires de violences dans le milieu sportif soient efficaces. Par ailleurs, l'exécution de l'interdiction de se rendre dans un pays donné (art. 21e) requiert un flux d'informations sans faille entre le SAP et les autorisés de contrôle à la frontière.

Le modèle proposé par les autorités impliquées prévoit que les services de police cantonaux transmettront les informations relatives aux mesures qu'ils auront ordonnées (interdiction de périmètre, obligation de se présenter à la police, garde à vue, mesures appliquées en vertu du droit cantonal) à l'Observatoire suisse du hooliganisme.

Ce dernier procédera à un premier tri des mesures signalées (il vérifiera notamment si les interdictions de stade sont liées à un acte de violence), puis transmettra les données au SAP. Ce passage par l'Observatoire suisse du hooliganisme a pour but d'unifier autant que possible les communications transmises au SAP.

Si le SAP estime, après examen, que les conditions prévues à l'art. 24a, al. 1 et 2, P-LMSI et aux art. 21a et 21b P-OMSI sont réunies, il introduira les données dans le système d'information HOOGAN.

#### *Art. 21a* Comportement violent

L'*al. 1* contient une énumération non exhaustive des comportements considérés comme violents. Les art. 24a à 24e P-LMSI utilisent à la fois la notion de "comportement violent" et celle d'"acte de violence". Ces deux termes recouvrent une même réalité en ce sens que les comportements évoqués à l'art. 21a comprennent aussi la notion d'"acte de violence".

Afin de préciser davantage ces deux notions, les *let. a à e* font référence à des infractions réprimées par le code pénal (CP)<sup>1</sup>. Pour toutes les dispositions pénales énumérées, le fait de faire usage de la violence ou de menacer de violence constitue l'élément central de l'infraction.

Sur le plan objectif, on entend ici par violence l'utilisation de la force physique contre des personnes ou des biens.

La phrase introductive met en exergue le fait que les mesures préventives concernent également les personnes qui en incitent d'autres à commettre des violences. Il s'avère en effet que certaines altercations violentes opposant des groupes de supporters sont déclenchées par d'autres personnes qui appellent à faire usage de la violence, mais qui se tiennent en retrait lorsque les empoignades commencent. Ces instigateurs doivent pouvoir être écartés des manifestations sportives, même s'ils ne participent pas directement à la bagarre ou aux déprédations.

<sup>1</sup> Code pénal suisse du 21 décembre 1937, RS 311.0.

Le recours à des pièces d'artifices, à des pétards fumigènes ou à d'autres engins pyrotechniques analogues dans les stades et les salles de sport peut avoir des conséquences fatales. Dans les locaux fermés, les spectateurs sont très serrés, qu'ils soient debout ou assis, et n'ont guère de chances d'échapper à des engins dont la température atteint parfois plusieurs milliers de degrés Celsius. Certains mélanges pyrotechniques qui se consomment en dégageant de fortes fumées peuvent causer des problèmes respiratoires et provoquer la panique chez les personnes se trouvant à proximité.

Il est dès lors judicieux que, dans l'*al.* 2, la notion de "comportement violent" ne se limite aucunement au transport et à l'utilisation d'armes, mais qu'elle soit étendue au transport et à l'utilisation d'engins pyrotechniques, notamment dans des locaux fermés comme les stades ou les salles de sport. L'art. 4 de la loi sur les armes<sup>2</sup> donne la définition de ce qu'est une arme.

#### *Art. 21b* Preuve du comportement violent

Les mesures prévues aux art. 24b à 24e P-LMSI seront mises en œuvre indépendamment de procédures pénales pour éviter les violences lors de manifestations sportives. Ainsi, même s'ils n'ont pas (encore) subi de condamnations pénales, les auteurs de troubles notoires doivent pouvoir être éloignés des manifestations sportives. Aux termes de l'*al.* 1, suffiront pour ordonner une mesure non seulement une décision judiciaire, mais aussi une dénonciation policière (*let. a*), des témoignages crédibles ou des prises de vue (*let. b*), des interdictions de stade prononcées par les fédérations ou associations sportives (*let. c*) ou des communications d'autorités étrangères (*let. d*). Il ne faut pas confondre la dénonciation policière avec le dépôt d'une plainte d'un particulier. Une dénonciation policière est déposée par une autorité de police dès que les clarifications relatives au déroulement des faits ont été faites et qu'il y a tout lieu de penser qu'une infraction pénale a été commise.

En vertu de l'*al.* 2, les déclarations de la police, du personnel de sécurité engagé par les organisateurs, ou des fédérations ou associations sportives doivent être déposées par écrit de manière à pouvoir mieux les vérifier. Ce point est crucial tant dans la perspective de la saisie dans le système d'information électronique HOOGAN (art. 21f ss) que dans celle d'un recours déposé contre une mesure.

#### *Art. 21c* Interdiction de périmètre

La décision devra préciser sans ambiguïté la durée et l'espace géographique dans lesquels l'interdiction s'applique. Elle devra être assortie d'un plan affichant les limites du ou des périmètres concernés (*al.* 1). Ce plan indiquera à la personne à qui l'interdiction est notifiée les zones qu'elle doit éviter lorsqu'une manifestation sportive a lieu.

Aux termes de l'art. 24b, al. 1, P-LMSI, une interdiction de périmètre pourra être prononcée à l'encontre des personnes dont il est établi qu'elles ont participé à des actes de violence. L'*al.* 3 fait référence à l'art. 21b, lequel précise comment il est possible d'apporter la preuve de la participation à des actes de violence.

<sup>2</sup> Loi fédérale du 20 juin 1997 sur les armes, les accessoires d'armes et les munitions, RS 514.54.

#### Art. 21d Périmètres

Le SAP introduira les périmètres interdits définis par les cantons dans le système d'information HOOGAN. Il sera ainsi possible de relever les différences de taille frappantes entre les périmètres que les cantons pourront, au besoin, rectifier.

#### Art. 21e Interdiction de se rendre dans un pays donné

La date à laquelle la manifestation sportive se déroule est déterminante pour définir le champ d'application temporel de l'interdiction de se rendre dans un pays donné. La plupart des manifestations sportives qui s'étendent sur plusieurs jours sont précédées de cérémonies d'ouverture organisées avant les événements sportifs proprement dits. Or il n'est pas rare que ces cérémonies soient le théâtre des premiers débordements entre supporters violents des différentes équipes participantes. Pour ces manifestations de plusieurs jours, ce n'est donc pas le premier match mais le premier événement officiel s'y rapportant qui sera déterminant pour fixer la durée de l'interdiction (*al. 2*)

L'*al. 3* précise quand il y aura tout lieu d'admettre qu'une personne participera à des débordements lors d'une manifestation sportive organisée à l'étranger (art. 24c, al. 1, let. b, P-LMSI). Cette appréciation se fondera sur le comportement que la personne aura affiché jusqu'ici dans les manifestations sportives auxquelles elle aura assisté.

Ainsi, il faudra que la personne ait participé à des actes de violence en Suisse (*let. a*) ou qu'elle soit membre d'une organisation de supporters qui a déjà maintes fois participé à des actes de violence en Suisse ou à l'étranger (*let. c*).

Il sera également possible de prononcer une interdiction de se rendre dans un pays donné contre les personnes déjà frappées d'une interdiction de périmètre (art. 24c, al. 1, let. a), dont le comportement violent affiché lors d'une manifestation sportive a été signalé par une autorité étrangère (*let. b*).

En plus des conditions décrites aux let. a à c, il devra y avoir des indices que la personne visée ou l'organisation de supporters à laquelle elle appartient entend se rendre dans un pays donné (*al. 4*). Dans de tels cas, les informations des services de police spécialisés qui sont en contact avec les membres des associations sportives responsables des supporters et qui connaissent notamment les hooligans locaux, seront d'une importance capitale. Lorsqu'un service cantonal compétent apprendra les intentions de voyage d'un hooligan, il pourra proposer qu'une interdiction de se rendre dans un pays donné soit prononcée à son encontre (art. 24c, al. 5, P-LMSI).

L'*al. 5* énumère les conditions auxquelles une interdiction de se rendre à l'étranger peut être ordonnée, sans pour autant qu'une interdiction de périmètre n'ait été prononcée à l'encontre d'une personne précise. Cette disposition vise les hooligans qui manifestent de préférence un comportement violent à l'étranger et qui ne sont donc frappés d'aucune interdiction de périmètre. Contrairement à l'*al. 4*, l'intention de se rendre dans un pays donné doit être, dans un pareil cas, concrète et actuelle. Cela est le cas, p. ex., si la personne a confié son intention à un responsable de supporters, ou si des informations sûres (p. ex. réservation d'un voyage en car) indiquent qu'un certain groupe de hooligans violents a l'intention de se rendre à l'étranger pour assister à une rencontre sportive.

Les mesures ne seront efficaces que si les autorités parviennent à constater les infractions et à les dénoncer. Les autorités douanières suisses et les autorités douanières et policières étrangères seront dûment informées des interdictions prononcées dans ce contexte (*al. 6*).

#### *Art. 21f* Obligation de se présenter à la police

L'*al. 1, let. a*, précise l'*art. 24d*, al. 1, let. b, P-LMSI; ainsi, la supposition qu'une personne visée ne respectera pas une mesure moins stricte (interdiction de périmètre, interdiction de se rendre dans un pays donné) doit se fonder sur les propos et les actes de la personnes (achat d'un billet d'entrée pour une rencontre organisée dans un stade situé à l'intérieur d'un périmètre interdit). Il est beaucoup plus simple de vérifier si une obligation de se présenter à la police est suivie que de vérifier si une interdiction de périmètre ou une interdiction de se rendre dans un pays donné est respectée. Selon toute vraisemblance, la personne visée respectera l'obligation de se présenter à la police. Il ne sert en effet à rien d'attendre qu'un hooligan qui assure d'emblée qu'il contournera une interdiction de périmètre ou une interdiction de se rendre dans un pays donné, mette son projet à exécution.

La *let. b* dispose qu'une obligation de se présenter à la police peut être prononcée contre un hooligan qui, par exemple, habite ou travaille à l'intérieur d'une zone comprise dans le périmètre interdit. En pareil cas, il est impossible d'appliquer une interdiction de périmètre. Il n'est pas non plus possible d'appliquer une interdiction de se rendre dans un pays donné si la personne visée doit s'y rendre pour des raisons professionnelles.

L'*al. 2* décrit ce que la personne soumise à une obligation de se présenter à la police doit faire si, pour des raisons importantes, elle ne peut se trouver au poste de police à l'heure indiquée dans la décision.

Si l'autorité du lieu de domicile de la personne visée qui a prononcé la mesure n'est pas la même que celle auprès de laquelle la personne doit se présenter, cette dernière doit faire savoir à l'autorité qui a ordonné la mesure si la personne visée s'est présentée ou non (*al. 3*). Si la mesure n'est pas respectée, l'autorité qui l'a prononcée peut déposer une dénonciation pénale en vertu de l'*art. 292 CP*.

#### *Art. 21g* Garde à vue

L'*al. 1* fournit des précisions au sujet des manifestations sportives nationales et internationales mentionnées à l'*art. 24e*, al. 1, let. a, P-LMSI. La définition englobe toutes les manifestations auxquelles participent les associations sportives associées aux fédérations sportives nationales, ou qui sont organisées par des fédérations nationales. En revanche, les rencontres des ligues régionales ne sont pas comprises.

L'*al. 2* précise la notion d'actes de violence graves mentionnée à l'*art. 24e*, al. 1, let. a, P-LMSI. Cette notion englobe par exemple les homicides (*art. 111 à 113 CP*), les lésions corporelles graves (*art. 122 CP*), les dommages importants à la propriété (*art. 144, ch. 1 et 2, CP*), ou les infractions créant un danger collectif (*art. 221 et 223s CP*).

Les voies de droit, le délai de recours et l'instance judiciaire compétente devront figurer dans la décision afin que la personne visée puisse faire valoir son droit,

prévu à l'art. 24e, al. 5, P-LMSI, de demander qu'un juge vérifie si la privation de liberté est conforme à la loi (al. 5).

La *section 5b* porte sur l'organisation de la banque de données HOOGAN et sur l'utilisation des données qui y sont introduites. La création de cette banque de données se fonde sur l'art. 24a P-LMSI.

#### Art. 21h But

L'al. 1 fait référence aux al. 1 et 2 de l'art. 24a P-LMSI.

On enregistrera dans le système les données relatives aux personnes soumises à des mesures préventives, ainsi que les informations concernant les périmètres délimités par les cantons (art. 21d, al. 2). L'al. 2 précise ce second point par souci d'exhaustivité.

#### Art. 21i Accès au système électronique d'information HOOGAN

Pour des raisons liées à la protection des données et à la sécurité des données, les droits d'accès des collaborateurs du SAP chargés de traiter les données dans HOOGAN devront être définis (al. 1).

Les cantons seront chargés de l'exécution des interdictions de périmètre, des obligations de se présenter à la police et des gardes à vue. A ce titre, ils devront pouvoir s'informer avant les manifestations sportives et dans les délais nécessaires des risques éventuels liés à un événement à venir et des auteurs de violences potentiels.

L'Observatoire suisse du hooliganisme est un organe de la Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse. Depuis 1998, il se charge de la coordination entre les services cantonaux spécialisés dans la lutte contre le hooliganisme, auxquels il livre des rapports de situation, des mises en garde et des recommandations sur les mesures préventives à prendre lors de manifestations sportives. Il assure également le contact de la police avec les fédérations sportives nationales et les associations sportives. Dans la pratique, l'observatoire contribue largement à l'appréciation des groupes de hooligans en Suisse et à la définition des mesures de police de sécurité à déployer pour chaque manifestation sportive.

Afin de pouvoir mener à bien leurs tâches d'exécution, les autorités douanières, les services cantonaux spécialisés et l'Observatoire suisse du hooliganisme doivent avoir un accès direct aux données figurant dans HOOGAN (art. 24a, al. 7, P-LMSI).

L'al. 2 précise que les autorités susmentionnées n'obtiennent un accès à HOOGAN que si elles répondent aux prescriptions relatives à la sécurité des données et à la protection des données fixées par le DFJP. S'agissant de la sécurité des données, l'art. 21n fait référence aux dispositions prévues par l'ordonnance ISIS<sup>3</sup>. La directive du DFJP sur les liaisons en ligne contient des prescriptions détaillées relatives au raccordement en ligne et à l'octroi des autorisations d'accès.

#### Art. 21k Utilisation et transmission des données par les organisateurs de manifestations sportives

<sup>3</sup> Ordonnance sur le système de traitement des données relatives à la protection de l'Etat, RS 120.3.

Conformément à l'art. 24a, al. 8, P-LMSI, les données des personnes soumises à une mesure (soit l'une des mesures visées aux articles 24b à e P-LMSI, soit une mesure prévue par le droit cantonal, ou encore une interdiction de stade) peuvent être transmises aux organisateurs de manifestations sportives (*al. 1*). Ces derniers peuvent les transmettre aux responsables de la sécurité chargés du contrôle d'accès et de la sécurité des spectateurs à l'intérieur des stades. Les données pouvant être transmises sont: la photographie des personnes visées, les données personnelles les concernant et les mesures ordonnées à leur encontre. Les responsables de la sécurité peuvent identifier les auteurs de violences sur la base de ces éléments et les empêcher d'assister à une manifestation sportive. Si les personnes visées sont malgré tout présentes à un événement sportif et ne respectent donc pas les mesures prévues aux art. 24b ss P-LMSI, elles pourront être dénoncées à la police.

Les données transmises pourront être utilisées uniquement pour empêcher les auteurs de violences d'assister à une seule manifestation sportive, précisée au préalable (*al. 2*). Si l'utilisation des données a été abusive, les organisateurs de la manifestation sportive concernée devront répondre de la violation des dispositions relatives à la protection des données<sup>4</sup>. La seconde phrase précise que les données pourront être utilisées pour effectuer, par exemple, des contrôles d'accès avec des moyens techniques (vidéosurveillance, systèmes de reconnaissance faciale). Selon un avis de droit de l'Office fédéral de la justice, l'emploi de tels systèmes est conforme sur le plan juridique, dans la mesure où ils ne sont pas utilisés dans le domaine public.

Afin d'éviter autant que possible une utilisation abusive des données, les organisateurs et les responsables de la sécurité devront les détruire après la manifestation sportive (*al. 3*).

Pour la même raison, l'*al. 4* stipule que le SAP est tenu de fixer dans le règlement de traitement de la banque de données HOOGAN les modalités d'utilisation des données par les organisateurs.

#### *Art. 211* Communication de données à des autorités étrangères

Le SAP et l'Observatoire suisse du hooliganisme peuvent communiquer des données figurant dans le système d'information HOOGAN à des autorités étrangères (art. 24a, al. 9, P-LMSI).

L'Observatoire suisse du hooliganisme devra transmettre les données pour les matches des équipes de ligue nationale (les matches de Coupe p. ex.) se déroulant à l'étranger, tandis que c'est le SAP qui se chargera de les transmettre pour les matches des équipes nationales.

L'*al. 1* mentionne les autorités étrangères auxquelles des données figurant dans HOOGAN pourront être communiquées. Ces données permettront aux autorités étrangères de prononcer des mesures (p. ex. des interdictions d'entrer sur leur territoire) à l'encontre de hooligans suisses qui pourraient se rendre dans leur pays. Grâce à ces données, les autorités étrangères pourront en outre identifier les hooligans soumis à une interdiction de se rendre dans un pays donné prévue à l'art. 24c P-LMSI, et informer le SAP de leur présence sur leur territoire. Reste à savoir si les autorités étrangères seront autorisées pour leur part à informer le SAP de la présence

<sup>4</sup> Loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données; RS 235.1.

de hooligans sur leur territoire; cette information sera fonction de la législation du pays concerné.

La loi stipule que l'utilisation des données doit être conforme au but visé (art. 24a, al. 9, P-LMSI); l'*al. 2* précise cette contrainte. Ainsi, fedpol, tout comme l'Observatoire suisse du hooliganisme, pourront communiquer des données à des autorités étrangères. Toute communication de données devra être enregistrée afin de pouvoir être contrôlée (*al. 3*).

*Al. 4*: l'art. 20 règle l'échange d'informations international du SAP. L'art. 20, al. 4, fixe les contraintes liées à l'utilisation des données et les restrictions d'emploi, et réserve au SAP le droit de se renseigner sur l'utilisation qui en aura été faite.

#### *Art. 21m* Durée de conservation et effacement des données

Les données qui ne sont plus actuelles et qui ne peuvent donc plus être utilisées en vue d'empêcher des actes de violence lors de manifestations sportives devront être effacées. Cette disposition répond au principe selon lequel les données doivent être utilisées conformément au but visé (art. 24a, al. 6, P-LMSI).

Les données d'une personne devront être effacées au plus tard trois ans après la dernière mesure ordonnée. En effet, on estime qu'au terme de cette "période d'essai", la personne ne commettra plus de violences dans le cadre de manifestations sportives. Le délai absolu pour l'effacement des données est de dix ans.

#### *Art. 21n* Dispositions relatives à l'organisation

Les art. 21 ss de l'ordonnance ISIS<sup>5</sup> règlent la sécurité des données, le devoir du SAP d'élaborer un règlement de traitement concernant le traitement des données et les responsabilités du SAP. Ils contiennent par ailleurs d'autres dispositions relatives à l'organisation du système de traitement des données relatives à la protection de l'Etat ISIS. Le système d'information HOOGAN sera géré indépendamment du système ISIS. Cela dit, il apparaît judicieux d'uniformiser les dispositions d'exécution dans la perspective de l'exploitation de la nouvelle banque de données.

#### *Art. 23a* Dispositions transitoires

L'*al. 1* stipule que les données concernant des hooligans figurant dans des banques de données des cantons ou des fédérations sportives pourront être transférées dans le système d'information national HOOGAN, dans la mesure où elles répondent aux conditions visées à l'art. 24a P-LMSI. Le SAP devra par conséquent examiner les blocs de données existants avant de les reprendre dans HOOGAN. Cet examen vise essentiellement à vérifier que les mesures ont été prononcées en raison d'un comportement violent (ce qui est précisé à l'art. 21a) et que l'événement qui a conduit à la mesure est suffisamment détaillé (art. 21b). En cas de doute, les informations de-

<sup>5</sup> Ordonnance sur le système de traitement des données relatives à la protection de l'Etat, RS 120.3.

vront être vérifiées en adressant une demande auprès des autorités cantonales de police.

*Modification de l'annexe 1:*

L'annexe 1 de l'ordonnance règle les faits et les constatations que les autorités fédérales et cantonales doivent communiquer au SAP.

Le *ch. 6* règle les devoirs de communication du Corps des gardes-frontière et des douanes; la *let. a* sera complétée par le matériel de propagande incitant à la violence.

Le *ch. 9* règle les devoirs de communication des autorités cantonales de police et sera complété par le matériel de propagande incitant à la violence.