Rapport sur les résultats de la
procédure de consultation
de l'avant-projet relatif à la

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

Sommaire

		Page
Résumé		
1.	**Situation**	6
2.	**Concept de l'évaluation**	8
3.	**Prises de position**	8
3.1	Prises de position générales	8
3.2	Avis émis au sujet du titre et des différentes dispositions	11
3.2.1	Titre	11
3.2.2	Ajout au catalogue des tâches (art. 2, al. 1, 1re phrase et al. 4, let e, P-LMSI)	12
3.2.3.	Saisie, séquestre et confiscation de matériel de propagande (art. 13bis P-LMSI)	13
3.2.4	Informations relatives aux violences lors de manifestations publiques (art. 16bis P-LMSI)	17
3.2.5	Symboles à caractère raciste (art. 261ter P-CP)	22
3.2.6	Groupements racistes (art. 261quater P-CP)	25

3.2.7 Loi fédérale sur la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication (LSCPT) introduction des art. 261bis CP, 261ter et 261^{quater} P-CP dans le catalogue des délits de la LSCPT (art. 3, al. 2, phrase introductive et let. a ainsi qu'al. 3, phrase introductive, P-LSCPT) 26

4. Liste des participants à la procédure de consultation 27

4.1 Partis politiques 27

4.2 Tribunaux 28

4.3 Cantons / Villes 28

4.4 Organes de police 28

4.5 Organisations et personnes privées 29

Résumé

La plupart des milieux consultés se sont déclarés favorables à la mise en place de nouvelles bases juridiques visant à étoffer le dispositif pénal et administratif de lutte contre les phénomènes du racisme, du hooliganisme et de la propension et du recours à la violence.
Le projet de loi est perçu comme un instrument approprié pour atteindre les objectifs formulés.
Bien qu'approuvée dans son ensemble, la nouvelle loi a suscité des avis divergents. En effet, nombreux sont ceux qui trouvent le projet de loi équilibré sur le plan politique, tandis que d'autres estiment qu'il se concentre trop sur les phénomènes liés à l'extrémisme de droite.

La plupart des 78 organismes consultés émettent des avis souvent contraires quant à *la manière* de fixer la nouvelle réglementation. Pour une majorité d'entre eux, les mesures proposées dans le projet de loi ne devraient pas se limiter à la lutte contre le racisme et le hooliganisme, mais englober toutes les représentations de la violence. En revanche, pour certains partis et quelques autres milieux consultés, les nouvelles réglementations impliquent un élargissement des tâches de la protection de l'Etat, ce qu'ils ne souhaitent pas.

Racisme
Les mesures de droit administratif et de droit pénal prévues pour lutter contre le racisme ont été bien accueillies dans l'ensemble, même si bon nombre de milieux consultés réclament que le racisme ne soit pas combattu indépendamment des autres actes de violence. Les mesures doivent aussi bien porter contre l'extrémisme de gauche que celui de droite.

De nombreux organismes consultés se félicitent des nouvelles normes pénales, et notamment de celle concernant l'enregistrement des symboles à caractère raciste. Plusieurs d'entre eux demandent que les dispositions soient élargies aux symboles présentant un caractère évident d'exaltation de la violence. Certains se déclarent aussi favorables à ce que les personnes participant à des groupements racistes soient punies. Toutefois, d'autres organismes consultés estiment que la nouvelle norme pénale concernant les groupements racistes n'est pas applicable, et qu'elle ne respecte pas le principe de la légalité des délits et des peines. Par ailleurs, la nouvelle norme pourrait indirectement conduire à une interdiction d'association, ce qui est catégoriquement rejeté.

Hooliganisme

La majorité des organismes consultés reconnaissent la nécessité de créer une banque de données à l'échelon fédéral.

Cela dit, les avis divergent au sujet du champ d'application de la banque de données, à savoir qui doit y être enregistré et quelles manifestations sont concernées. Certains cantons, commandements de police et partis politiques souhaitent que soient enregistrées les données des personnes qui affichent un comportement violent lors de rassemblements publics de tous genres. Beaucoup de milieux consultés estiment trop restrictif de ne retenir que les cas présentant un lien avec le hooliganisme.

D'autres expriment quelques réserves quant au respect du droit sur la protection des données.

Propagande incitant à la violence

La majorité des organismes consultés ont accueilli favorablement les mesures de droit administratif visant à lutter contre la propagande incitant à la violence. Ces mesures doivent empêcher que des personnes qui expriment des opinions différentes ou qui sont engagées politiquement ne soient discriminées. Quelques organismes consultés s'opposent à la mise en place de mesures de droit

administratif contre la propagande incitant à la violence. Il revient au juge, au besoin, d'en ordonner la confiscation.

1. Situation

La lutte contre le racisme, le hooliganisme et la propagande incitant à la violence doit être renforcée en Suisse. A la lumière du rapport et des recommandations du groupe de travail "Coordination et mise en œuvre de mesures dans le domaine de l'extrémisme de droite", le Conseil fédéral entend créer les bases légales nécessaires à cet effet.

Les nouvelles bases juridiques visent à étoffer le dispositif pénal et administratif suisse de lutte contre les phénomènes du racisme, du hooliganisme et de la propagande incitant à la violence. Le projet de loi prévoit de compléter ou de modifier 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).
Le 12 février 2003, le Conseil fédéral a décidé d'envoyer la nouvelle loi en consultation. Cette dernière doit compléter les mesures fédérales et cantonales déjà réalisées ainsi que celles prévues. Les avis devaient être rendus avant le 31 mai 2003.

78 participants à la consultation ont donné leur avis sur le projet de loi; les réponses comptent entre une et dix pages.
Les réponses reçues des cantons ont été, jusqu'à présent, totalement ou partiellement identiques; certains partis se sont joints à d'autres dans leur réponse (p.ex.: les Verts aux JDS).
La liste des participants à la procédure de consultation se trouve dans l'annexe.

Ont donné leur avis sur le projet de loi:
- le Tribunal fédéral;
- neuf partis politiques;
- 26 cantons;
- neuf commandements de polices cantonales;

- la Conférence des directeurs de police des villes suisses (CDPVS);
- la Fédération suisse des fonctionnaires de police (FSFP);
- la Commission consultative en matière de sûreté intérieure (CCSI);
- 28 organisations intéressées;
- deux personnes privées.

Le message relatif à la loi doit être présenté au Conseil fédéral fin 2004.

2. Concept de l'évaluation

Les propositions de modifications et les remarques formulées dans les prises de position présentent une grande diversité; certaines sont détaillées, d'autres succinctes.

Afin de pouvoir résumer de manière globale les critiques souvent divergentes, il convient de passer en revue les grandes lignes de chaque partie ayant pris position. Le chapitre ci-après présente donc les principaux avis.

3. Prises de position

3.1 Prises de position générales

Sont, d'une manière générale, favorables au projet: deux partis politiques (le PDC, y compris les Femmes-PDC, le PCS), 23 cantons (BL, JU, LU, NE, VS, FR, AR, NW, GE, TH, UR, SG, OW, GR, SZ, SH, BL, BS, GL, AG, ZH, VD, TI), les neuf commandements de police qui se sont exprimés ainsi que 17 organisations intéressées (CDPVS, SSFP, CCSI, Union patronale suisse, Ligue nationale suisse de hockey sur glace S.à r.l., ASF, Swiss Olympic, FSFP, economiesuisse, Institut fédéral de la Propriété intellectuelle, Université de Fribourg / Professeur Niggli, Commission fédérale pour la jeunesse, ACOR, GastroSuisse, CFE, LICRA, Fédération Suisse des Fan's Clubs sportifs). Les partis, cantons, commandements de police et organisations précités se sont clairement exprimés en faveur d'une adoption du projet de loi par le Conseil fédéral.

Trois autres partis politiques (PRD, PSS, Jeunes UDC), trois cantons (BE, ZG, SO), les préposés suisses à la protection des données (PPD) et sept autres organisations (PME, sunrise, pink cross, SIUG, Red Side, USB et Centre patronal) estiment certes que les mesures proposées dans la loi sont utiles, mais expriment aussi quelques réserves quant au projet de loi.

Trois partis politiques (UDC, les Verts, DS), le canton d'AI et six organisations (JDS, USS, Gemeinsam gegen Rassismus, Identité Suisse, Fanprojekt Zürich, Woz) désapprouvent le projet dans son ensemble.

Critiques générales:

- L'argument essentiel avancé par ceux qui portent un avis défavorable au projet est que ce dernier nécessiterait un "élargissement des tâches de protection de l'Etat".

- Nombreux sont les organismes consultés qui estiment que les mesures proposées pour contrer certains problèmes doivent être établies dans un contexte global de politique sociale; de ce fait, la mise en place de moyens répressifs et préventifs ne va pas assez loin. Ils préconisent plutôt l'instauration de campagnes de prévention de grande envergure visant à sensibiliser la population à ces phénomènes, et qui pourraient insuffler une conscience antiraciste et démocratique plus marquée dans la société. Qui plus est, un débat ouvert à ce sujet devrait être entamé dans les organes politiques à tous les niveaux. Ainsi, parallèlement aux mesures répressives, il convient de mentionner dans le texte de loi les projets des groupes de fans qui visent à encourager une tolérance réciproque. Pour LU, SZ, les Jeunes UDC, les Verts, Gemeinsam gegen Rassismus, l'USS, l'ASF, la CFEJ, la CFE et Fanprojekt Zürich, l'accent doit être mis sur les mesures préventives.

- Pour la plupart des organismes consultés, il est essentiel de prendre en considération toutes les représentations de la violence. Le projet de loi doit s'opposer à toutes les formes de violence, y compris à l'extrémisme de gauche (AR, GL, GR, ZH). Le racisme ne doit pas être combattu indépendamment des autres actes de violence (PRD, DS, economiesuisse, PME, AI, commandement de police de BE). Le canton d'AI ainsi que le PRD (qui approuve sur le fond l'orientation du projet) sont d'avis qu'au vu des actes de violence commis par la gauche, les mesures proposées dans le projet de loi ne sont pas équilibrées.

- Certains termes ne sont pas suffisamment définis et clairs. Par exemple, le terme "sécurité intérieure" ne serait pas conforme à la loi et son sens serait élargi de manière floue et non justifiée dans ce contexte. Par ailleurs, les PPD, Femmes-PDC, PRD, BL, ZG SSFP, AR et SO proposent qu'une disposition de la LMSI définisse en notions juridiques des termes tels que "hooliganisme", "violence", "contenu incitant à la violence", "matériel de propagande, "racisme", "actes de violence organisée lors de manifestations publiques", "comportement violent", "extrémisme violent", "publiquement".

- La question du respect des droits fondamentaux et de la proportionnalité est soulignée. Les PPD, BL, SH, SO et ZG craignent que les libertés d'opinion et d'information, ainsi que la liberté d'association (notamment à l'art. 16bis P-LMSI) ne soient pas respectées.

- D'autres organismes consultés sont d'avis que le projet ne doit pas prévoir de mesures de police de sécurité. Seules sont encouragées les mesures nécessaires au maintien de la sûreté intérieure au sens de l'art. 1 (But) de la LMSI . S'agissant de l'application de l'art. 16bis P-LMSI, les PPD, BE, BL, GR, SO et ZG considèrent par ailleurs que la Confédération s'immiscerait dans les compétences d'exécution des autorités de police cantonales en matière de police

de sécurité (art. 57 Cst.), dans la mesure où certaines données ne sont pas pertinentes pour la protection de l'Etat.

- Plusieurs organismes consultés réclament, pour des raisons de ratio legis, que seuls les actes de violence organisée tombent sous le coup de la loi. La violence doit aussi être définie comme un acte engendrant une incidence physique immédiate (LU, BL, SO, ZG, PPD).

- La plupart des organismes consultés mentionnent les dispositions relatives à la protection des données; l'art. 16bis P-LMSI ne répondrait pas aux dispositions prévues relatives au traitement de données sensibles.

- La CFEJ et Fanprojekt Zürich estiment que certaines interventions parlementaires citées dans le rapport ne peuvent pas être considérées comme classées (p.ex. la motion 02.3324 Fetz Anita).

3.2 Avis émis au sujet du titre et des différentes dispositions

3.2.1. Titre

Plusieurs milieux consultés réclament un titre plus marquant, qui doit correspondre à toutes les mesures proposées dans le projet de loi. Le terme hooliganisme doit être rayé du titre. Les titres suivants sont proposés: *"Loi fédérale instituant des mesures contre le racisme, les actes de violence organisée lors de manifestations publiques et contre la propagande incitant à la violence" (GR)* ou "*Loi fédérale contre le hooliganisme et toute autre forme de violence*" (PME, GastroSuisse).

FR propose d'utiliser l'expression "violences dans les lieux publics" à la place du terme hooliganisme.

3.2.2 Ajout au catalogue des tâches

Art. 2, al. 1, 1re phrase P-LMSI

Quatre partis politiques (PRD, Jeunes UDC, DS, PCS), sept cantons (BL, BS, AR, GR, AG, ZG, SO), trois commandements de police (GR, BE, ZH) et quatre organisations (GastroSuisse, economiesuisse, PME, Centre patronal) demandent que les rassemblements politiques (manifestations, p. ex.) figurent aussi expressément dans le projet de loi. La question de la lutte contre le racisme ne doit pas être traitée isolément de celle contre les autres formes de violence. Le texte de loi doit clairement indiquer que l'extrémisme violent de gauche est tout aussi concerné que celui de droite. En effet, toute forme d'extrémisme violent doit être combattue.

AG propose de supprimer la parenthèse et les anglicismes. Il est en outre demandé de trouver des équivalents français au terme hooliganisme.

La violence doit être définie comme une atteinte à l'intégrité corporelle. De plus, il doit s'agir d'actes de violence organisée. A cet égard, BL et GL font les propositions suivantes:
"La Confédération prend des mesures préventives en vertu de la présente loi pour détecter précocement et combattre les dangers liés (...) au racisme et à la violence organisée contre l'intégrité corporelle lors de manifestations publiques." (BL) ou: "Les mesures préventives impliquent également le fait de reconnaître et de combattre le racisme et la violence organisée lors de manifestations publiques, notamment lors de manifestations sportives, culturelles et politiques " (GL). Les PPD et le canton ZG s'expriment aussi dans ce sens.

En revanche, le PSS, VD, CFR, JDS et l'USS regrettent qu'un amalgame soit fait, par exemple, entre altermondialistes et groupements racistes et d'extrême droite. Une différenciation systématique doit être faite entre racisme, propagande et hoo-

liganisme. La LICRA demande aussi qu'une distinction systématique soit établie entre lutte contre le racisme, contre la xénophobie, contre l'antisémitisme, contre la violence en général et contre le hooliganisme en particulier.

Art. 2, al. 4, let. e, P-LMSI

BL, ZG et les PPD proposent de modifier cette disposition comme suit: *"la saisie, le séquestre et la confiscation de matériel de propagande qui incite au racisme, à la violence organisée contre l'intégrité corporelle lors de manifestations publiques ou à des actes de violence fondés sur l'extrémisme."*

GR et son commandement de police réclament l'élaboration d'une disposition légale sur l'éloignement de personnes violentes. Selon le commandement de police des Grisons, l'art. 2, al. 4, let. e, P-LMSI doit être conservé, mais une nouvelle lettre «f»devrait être introduite: *"Lors d'une manifestation au sens de l'art. 2, al. 1bis, P-LMSI, la Confédération peut ordonner à des personnes l'interdiction provisoire d'entrer dans certaines régions ou d'en sortir."*

VD et GR seraient favorables à l'introduction de la notion de violence spontanée.

3.2.3 Art. 13bis P-LMSI Saisie, séquestre et confiscation de matériel de propagande

Généralités:

17 cantons (BE, GR, NE, VS, SH, AR, AG, GL, SG, BS, NW, OW, SO, JU, SZ, TI, UR), trois commandements de police (UR, AG, NE), ainsi que la CCSI et la SSFP approuvent expressément cet art.. BE se félicite que la disposition inclue les notions de racisme et de violence, plus facilement applicables que le critère du "danger pour l'Etat" formulé dans l'ancien arrêté de 1948 adopté durant la guerre froide. Le PDC s'exprime aussi clairement en faveur de la mise

en place d'une norme relative à la saisie, au séquestre et à la confiscation de matériel de propagande. Quelques réserves sont exprimées au sujet de la sauvegarde de la liberté personnelle et du principe de proportionnalité. Les nouveaux art. ne devraient pas, dans la pratique, être utilisés pour discriminer des personnes qui expriment des opinions différentes ou qui sont engagées politiquement.
Le PCS réclame que l'art. inclue aussi les graffitis.

Quelques partis politiques (Verts, UDC, DS, PRD) ainsi que AI, qui est contre le projet dans son ensemble, s'opposent à cet art. Les DS craignent notamment la mise en place d'une «police de la pensée et des opinions». En outre, quatre organisations (JDS, CFR, USS, GastroSuisse) se sont exprimées contre cet art. Elles ne souhaitent pas voir l'introduction de mesures relevant du droit administratif contre le matériel de propagande.

ZG, BL, LU ainsi que les PPD souhaitent que seul "le matériel de propagande qui incite à la violence contre l'intégrité corporelle d'une personne lors de manifestations publiques ou à commettre des actes de violence de nature extrémiste" soit mentionné. La note marginale et l'art. doivent être modifiés en conséquence.

SG et la CDPVS souhaitent que dans les cas d'incitation concrète et sérieuse à la violence, une possibilité de sanction pénale soit prévue parallèlement à celle du recours au droit administratif. L'art. 259 CP doit être complété dans ce sens.

Le Conseil d'Etat du canton de BE estime que la norme ne devrait pas mentionner les "incitations à faire usage de la violence dirigée *uniquement* contre des biens matériels". Selon le Conseil d'Etat du canton de BE, la loi ne doit pas contenir la notion d'endommagement de biens ou de violation d'autres droits, car ces infractions n'impliquent pas forcément l'usage de la violence.

VD demande quelles sont les autorités de police sous-entendues dans l'art.. GastroSuisse demande aussi que le texte de loi soit clarifié à ce sujet. Par ailleurs, BE s'interroge sur les moyens de procédure auxquels les organes de sécurité ou les collaborateurs de l'office peuvent avoir recours pour obtenir des renseignements sur la présence de matériel incriminé (même s'il est évident qu'une perquisition de domicile, p. ex., ne serait pas conforme à la loi).

ZG et BE craignent que l'introduction, à titre préventif, d'une mesure de droit administratif prévoyant la confiscation de matériel de propagande raciste et de matériel incitant à la violence soulève, dans la pratique, des questions délicates quant à la délimitation avec les confiscations relevant du droit pénal. En effet, les mesures de droit administratif ne prendraient effet que lorsqu'il serait certain que le matériel de propagande n'est pas destiné à un usage public. Or, en cas de doute, seules les autorités de poursuite pénale peuvent apporter la preuve de l'usage auquel le matériel de propagande est destiné.

Art. 13bis, al. 1, let. b, P-LMSI

Les PPD ainsi que BL et LU demandent que la disposition soit précisée comme suit: "...incite, d'une manière concrète et sérieuse, à la violence organisée contre l'intégrité physique lors de manifestations publiques ou à commettre des actes de violence de nature extrémiste contre l'intégrité physique."

VD et le PSS sont d'avis que cet al. doit être précisé ("tous droits"?) "....bafouer d'autres droits". En effet, on encoure le risque que la formulation "...ou bafouer d'autres droits" n'ouvre la voie à de multiples interprétations.

Trois partis (PRD, PSS, les Verts), trois cantons (GE, VD, FR) et deux organisations (JDS, USS) estiment qu'il revient au juge de procéder à la confiscation.

Art. 13bis, al. 4, P-LMSI

AG estime que cet al. doit être supprimé car il répète l'art. 13bis, al. 2, P-LMSI.

Art. 13bis, al. 5, P-LMSI
Le PRD, VS, FR, SO et SH se félicitent de la possibilité de recommander le blocage de sites Internet.

SO souhaite qu'une recommandation soit tout spécialement prévue pour les fournisseurs d'accès suisses. Par ailleurs, l'emploi de l'auxiliaire modal "peut" ne lui convient pas; c'est à l'office de décider de la recommandation de blocage (BL partage cet avis).
Il propose: "*Dans les cas où du matériel de propagande au sens de l'al. 1 est diffusé via Internet, l'office décide s'il convient de recommander aux fournisseurs d'accès de bloquer les sites Internet incriminés".*

Six autres cantons (GR, SH, LU, ZG, BL, SG), le commandement de police des GR, la CDPVS et GastroSuisse souhaitent que le blocage des sites ne soient pas seulement recommandé mais puisse être réclamé officiellement ou ordonné.

Pour les fournisseurs d'accès à Internet sis à l'étranger, FR réclame que soit ajouté: "...concerné si les fournisseurs sont à l'étranger".

Pour les Jeunes UDC, cette disposition est inutile car il est impossible de l'appliquer avec des moyens proportionnés, d'une part, et parce qu'elle nuit aux fournisseurs d'accès, d'autre part. En outre, la liberté d'information doit être garantie. Pour la même raison, Sunrise rejette aussi la recommandation de blocage de sites, qu'il considère non acceptable.

Sunrise et SIUG estiment qu'une recommandation de blocage de sites Internet est anticonstitutionnelle. Par ailleurs, il ne s'agit pas de fournisseurs Internet mais de fournisseurs d'accès.

3.2.4 Art. 16bis P-LMSI *Informations relatives aux violences lors de manifestations publiques*

Généralités:

Outre les organismes consultés qui approuvent le projet dans son ensemble ou qui ne s'expriment pas explicitement sur cet article, le PDC, 19 cantons (AG, BL, UR, VS, NE, SH, GE, AR, BS, FR, ZG, GL, JU, LU, NW, OW, SG, SZ, TI) ainsi que sept organisations (Ligue nationale suisse de hockey sur glace S.à r.l., Ligue nationale ASF, Suisse Olympic, SSFP, FSFP, GastroSuisse, Observatoire du hooliganisme) se félicitent, en principe, de cet article. Toutefois, ils notent qu'il faut veiller à respecter les dispositions relatives à la protection des données. Par ailleurs, ils indiquent que cette disposition ne doit pas conduire à des discriminations.

BL juge les exigences de cet article insuffisantes en ce qui concerne la protection des données. BL et BS se réservent le droit de s'exprimer ultérieurement sur la banque de données prévue.

Le Centre patronal demande que la banque de données soit limitée aux individus affichant un comportement dangereux.

Cinq cantons (ZH, VD, FR, BL, GR), les commandements de police de BE, des GR et de ZH ainsi que l'UDC et les Jeunes UDC estiment qu'il faut lutter contre toutes les formes d'extrémisme et de violence. A cet égard, ils trouvent trop restrictif de ne pouvoir retenir que les comportements relevant du hooliganisme au sens étroit du terme. Si tel était le cas, les autorités de police et de poursuite pénale seraient souvent confrontées à des cas qui, bien que correspondant en substance au projet de loi, ne pourraient pas être saisis au sens des dispositions proposées. Ils réclament donc de pouvoir enregistrer dans la banque de données le nom de toutes les personnes qui affichent un compor-

tement violent lors de "rassemblements publics de tous genres". Les manifestations doivent aussi pouvoir être saisies. Un projet de loi qui ne viserait qu'à enregistrer les données relatives à des personnes qui affichent un comportement violent lors de manifestations publiques semble inutile.

En revanche, le PSS est contre la mise en place d'une banque de données dans laquelle les opposants à la mondialisation peuvent aussi être enregistrés, et réclame l'élaboration d'une loi spéciale traitant de la protection des données. Le PRD craint que la banque de données soit utilisée, en fin de compte, pour saisir le nom des participants à toutes sortes de manifestations (et non pas uniquement à des manifestations sportives).

FR et GE souhaitent que le terme "hooliganisme" soit défini plus précisément.

Par ailleurs, la police cantonale de Zurich et le canton de Berne regrettent qu'il ne soit pas clair dans quelle mesure le phénomène du hooliganisme doit être lié à une manifestation publique pour que l'on puisse parler d'un lien concret.

BS souhaite retirer la disposition du projet de loi et propose de la soumettre à une nouvelle procédure de consultation par le biais d'une ordonnance.

Trois partis (PRD, DS, Jeunes UDC) ainsi que deux organisations (USS, JDS) rejettent catégoriquement l'article: les termes mentionnés y sont trop imprécis et dénués de critères d'application clairs.
La disposition permet, en principe, d'enregistrer dans la banque de données le nom des personnes participant à n'importe quelles manifestations.

Le PRD est notamment d'avis que les voies de recours prévues à l'art. 18 de la LMSI, établies pour des mesures relatives au terrorisme, au service de renseignements prohibé et à l'extrémisme violent, ne sont pas suffisantes pour la "ban-

que de données hooliganisme"; en effet, elles ne permettent pas de répondre concrètement aux besoins de protection juridique des personnes concernées.

En outre, certaines réserves sont exprimées du fait que des supporters inoffensifs, pour la plupart des jeunes, pourraient être inscrits dans la banque de données. A ce titre, les Jeunes UDC, BE, GE, ZG, le commandement de police de Zurich ainsi que quatre autres organisations (Fédération suisse des femmes protestantes, Red Side, Gemeinsam gegen Rassismus, GastroSuisse) sont d'avis que la distinction entre hooligans et simples supporters n'est pas clairement établie.

Le PCS demande que les personnes dont les données sont saisies dans le système d'information électronique conformément à l'art. 16bis en soient préalablement informées, et que les voies de recours à leur disposition leur soient aussi communiquées.

Art. 16bis, al. 1, P-LMSI

Les Femmes PDC, cinq cantons (BL, ZG, SO, GR, LU), le commandement de police de Zurich et les PPD regrettent que le caractère organisationnel ne figure pas dans l'article en tant qu'élément constitutif de l'infraction. En revanche, FR voit d'un œil favorable la mention de la violence spontanée dans la disposition.

Les Jeunes UDC critique l'article car les notions de "manifestations publiques" et de "comportement violent" pourraient prêter à des problèmes d'interprétation.

Art. 16bis, al. 2, P-LMSI

SH et GR, les commandements de police de GE, de VD, d'UR et de ZH ainsi que Swiss olympic souhaitent que le projet soit plus précis quant à la liste des données saisies dans le système d'information. SH propose notamment que les personnes condamnées en vertu des art. 261bis CP, 261ter et 261^{quater} P-CP puissent aussi être enregistrées dans la banque de données.

BE, ZG, BL, les PPD et les JDS demandent que seules les données pertinentes pour la protection de l'Etat soient introduites dans la banque de données.

Les PPD ainsi que les cantons de ZG et de BL estiment qu'en vertu du droit relatif à la protection des données, il est illégal de saisir sous forme d'image, dans un système d'information, les supporters qui ne participent pas à des débordements violents.

Il est nécessaire d'établir des critères concernant la saisie des données (catalogue de critères); en effet, selon BL et BS, les critères relatifs à la conservation des données personnelles sont trop vagues. AG propose de mettre en place un instrument de contrôle de garantie des données. Par ailleurs, une loi spéciale relative à la protection des données doit être créée.

Pour le PSS, l'alinéa n'indique pas assez clairement quelles personnes peuvent être enregistrées dans la banque de données. Ainsi, il souhaite que seuls les hooligans, qui représentent un phénomène marginal et qui ne sont présents que lors de manifestations sportives, y soient enregistrés, et non pas aussi les autres personnes affichant un comportement violent.

UR et ZH sont d'avis que les données particulièrement sensibles doivent être définies le plus précisément possible au niveau législatif. Le PCS, le PRD, le PDC, les Femmes-PDC et le PSS, quatorze cantons (AR, GE, SH, UR, AG, BS, BL, GL, TH, ZG, ZH, VD, FR, GR), SIUG et les PPD demandent que les droits d'accès aux données, le droit de les consulter et de les corriger ainsi que leur effacement soient réglés dans la nouvelle loi. De surcroît, la durée maximale de conservation devrait être de cinq ans. AR, GL, AG et la SSFP souhaitent que la loi sur la protection des données soit mentionnée dans le projet.

Art. 16bis, al. 5, let. c, P-LMSI

Les Femmes-PDC, les PPD et six cantons (SH, SO, BL, ZG, VD, FR) réclament la suppression de cette disposition. En effet, cette dernière ne serait pas claire; par ailleurs, la manière de déterminer la vraisemblance doit être explicitée, l'article devant au moins indiquer qui est responsable de juger de la vraisemblance.
En revanche, VS voit cet alinéa d'un œil très favorable.

Art. 16bis, al. 6, P-LMSI

BL, SO et ZG, ainsi que les PPD demandent que le traitement des données personnelles relève exclusivement de la compétence des cantons. Ils souhaitent qu'une réglementation soit établie dans une loi fédérale spéciale, ou qu'un concordat soit créé.

Pour sa part, BE est entièrement favorable à la mise en place d'une solution nationale et rejette toute solution basée sur un concordat.

Art. 16bis, al. 7, P-LMSI

ZH souhaite que la loi stipule que les droits d'accès doivent être établis de manière à ce que les services compétents ne puissent pas utiliser la banque de données à d'autres fins que celle initialement prévue.

Art. 16bis, al. 8, P-LMSI

BL, BS, ZG, LU, SO, ZH, les PPD, SIUG et GastroSuisse exigent l'introduction d'une réglementation explicite indiquant sous quelles conditions les données transmises à des tiers doivent être détruites dès qu'ils n'en ont plus besoin. De même, le PCS et le PDC demandent que soient établis des critères indiquant, d'une part, les conditions d'après lesquelles les données enregistrées dans la banque de données hooliganisme peuvent être effacées et, d'autre part, les moyens de garantir que les destinataires privés et étrangers ayant obtenus des

données personnelles les détruisent effectivement une fois la manifestation publique terminée. Ce point devrait, au besoin, être réglé dans une ordonnance.

SZ est favorable à l'enregistrement des hooligans violents, mais s'oppose explicitement au fait que les données concernant ces personnes soient transmises aux organisateurs de manifestations publiques.

Art. 16bis, al. 10, P-LMSI

Le PRD, le PDC, les Femmes-PDC et le canton de SH trouvent insuffisante la mention, à l'al. 10, à la loi sur la protection des données. En plus du droit d'être renseigné, une obligation d'informer devrait y être introduite.

SZ, BL, ZG et SO demandent que la banque de données soit éventuellement intégrée à ISIS, et ce pour des raisons de rapport coût-utilité. Il conviendrait alors de vérifier les interfaces avec ISIS.

3.2.5 Art. 261ter P-CP *Symboles à caractère raciste*

Quatre partis (PRD, PSS, PDC, PCS), 20 cantons (GL, JU, UR, AG, BE, ZG, LU, ZH, TG, SH, NE, BL, BS, FR, SO, SZ, NW, OW, SG, TI), les commandements de police de ZH, de NE et d'AG, la CFR, la SSFP, la CDPVS ainsi que le professeur Niggli se félicitent de cette nouvelle norme pénale.

Cinq cantons (ZG, ZH, VD, GL, AR), trois commandements de police (BE, VD, , AR) et quatre organisations (Avalon, Identité Suisse, USS, Centre patronal) estiment que la nouvelle norme pénale devrait aussi concerner les symboles d'autres organisations (groupes terroristes). Il est proposé d'étendre les deux éléments constitutifs d'infraction aux infractions impliquant un caractère d'exaltation de la violence.

Par ailleurs, afin de garantir que la disposition soit appliquée conformément à la loi et avec efficacité, il serait souhaitable que le projet de loi soit assorti de la mise en place d'un organe fédéral chargé de tenir à jour une liste des symboles, paroles, gestes et formules de salutation à caractère raciste. Cet organe devrait aussi enregistrer et vérifier les communications transmises par les cantons dans ce domaine.

Les Jeunes UDC sont d'avis que les Suisses ne doivent pas être lésés dans leurs droits à cause de la nouvelle loi. Ainsi, des termes tels que "sales Suisses" ou "crétins de Suisses" doivent pouvoir être réprimés dans le cadre de la nouvelle loi contre le racisme. Le canton du VS s'exprime aussi dans ce sens.

AI, ZG, trois partis (UDC, DS, les Verts) et trois organisations (CCSI, JDS, PME) rejettent l'article, indiquant que l'art. 261bis CP est suffisant en la matière. Il ne s'agirait que de "droit pénal de déclaration". La norme est certes formulée comme une infraction poursuivie d'office, mais les autorités de poursuite pénale n'y auraient pratiquement pas recours car elles ne peuvent agir que sur dénonciation.

SH, GR et TG souhaitent que la norme pénale n'ait pas le rang d'une contravention mais d'une infraction.

SO souhaite que les fournisseurs d'accès à Internet, en tant qu'acolytes, puissent aussi être poursuivis pénalement, ce qui devrait faire l'objet de dispositions législatives indépendantes.

LU demande que la possession de matériel raciste soit aussi punissable.

Le PSS et le PRD, six cantons (VD, AG, ZH, VS, SZ, SH), les commandements de police de ZH et d'UR ainsi que les organisations Centre patronal et les JDS, ainsi

que le professeur Niggli craignent que les organes d'exécution rencontrent des difficultés d'interprétation et de délimitation.
Selon ZH, une liste des phénomènes racistes devrait être établie et son contenu précisé. Bien que le PRD soit favorable à la norme sur le fond, il craint lui aussi que sa mise en œuvre soit difficile, le sujet étant hautement sensible. En effet, il convient de bien différencier les comportements punissables de ceux tolérables en vertu de la liberté d'opinion.
Les cantons de NE et d'AG, le commandement de police de NE, la SSFP, la CFR et le professeur Niggli regrettent que la disposition ne s'applique pas au cadre privé.

D'un point de vue d'éthique politique, la SSFP voit d'un bon oeil que la disposition maintienne l'exigence d'un lien direct avec le caractère public; cependant, elle le regrette d'un point de vue purement policier. Elle se félicite, en revanche, que le caractère public en tant qu'élément constitutif de l'infraction figure dans la nouvelle norme pénale. Le canton d'AR, le commandement de police de NE, la Fédération suisse des femmes protestantes et la SSFP demandent que le transit et l'exportation de matériel raciste soient aussi punissables.

Le Tribunal fédéral signale que pour des raisons rédactionnelles, il serait préférable d'intervertir la place des deux nouvelles dispositions dans le code pénal: l'infraction concernant les groupements racistes deviendrait l'art. 261ter CP, qui serait alors placé directement à la suite de l'art. 261bis CP; la disposition visant les symboles à caractère raciste deviendrait par conséquent l'art. 261^{quater} CP.
SH critique que la norme soit formulée sous la forme d'une contravention.
L'USB demande que la croix gammée (tout comme celle représentée à l'envers) soit explicitement retirée de la liste des actes punissables.
Il conviendrait éventuellement de modifier le ch. 3 de l'art. 261ter P-CP de sorte que l'utilisation de symboles ou d'objets servant à des fins religieuses ne soit pas réglementée par l'art 261ter, ch. 1 et 2, P-CP, mais par le ch. 3, au même titre que

l'utilisation de symboles ou d'objets servant à des fins culturelles ou scientifiques dignes de protection.

3.2.6 Art. 261^{quater} P-CP *Groupements racistes*

Le PDC, seize cantons (AG, LU, JU, GL, BL, BS, AR, UR, FR, SO, NE, NW, OW, SG, SZ, TI), deux commandements de police (UR, NE), la CDPVS, la SSFP et la CFR s'expriment en faveur de cet article. En outre, quelques organes consultés (SZ, CDPVS) demandent que la participation à des groupements racistes soit aussi punie, même si une adhésion formelle n'a pas eu lieu.

Cinq partis (PRD, PSS, UDC, DS, les Verts), trois cantons (BE, ZG, AI), les JDS et l'USS rejettent catégoriquement cet article. Selon eux, la norme n'est pas valable car il n'est pas possible de l'appliquer; elle n'a donc qu'un simple "caractère déclaratoire". La norme n'est pas conforme au droit pénal et ne respecte pas le principe de la légalité des délits et des peines. La nouvelle norme pénale étend la punissabilité et permet aux autorités de réagir plus tôt. Cela dit, elle n'est pas pour autant précise. De surcroît, la proposition revient à une interdiction d'association. L'UDC n'est en particulier pas d'accord avec cette disposition car elle implique que les réserves concernant l'art. 4, let b, de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale soient levées.
Le canton de SH, le commandement de police d'AG ainsi que le professeur Niggli souhaitent une mise au point critique de cette nouvelle norme pénale. En effet, ils estiment qu'elle est incomplète et bancale.

AI et le Centre patronal réclament la suppression de cette disposition.

UR propose d'adapter l'art. 59, ch. 3, CP au nouvel élément constitutif d'infraction, ce qui permettrait de confisquer les valeurs patrimoniales de groupements racistes.

3.2.7 LSCPT

Le PDC, le PCS, onze cantons (BE, JU, UR, VS, LU, BL, LU, GL, AR, OW, SH), la CFR et la SSFP sont, en principe, favorables au fait qu'il soit possible de surveiller la correspondance par poste et télécommunication pour des cas concernant les infractions visées à l'art. 261bis, 261ter et 261^{quater} CP. Il n'existerait sinon aucun moyen d'intervenir contre les infractions commises via Internet.

SO est satisfait que l'art. 261 CP soit introduit dans le catalogue de la LSCPT. Toutefois, BE, SH et ZG soulignent que l'art. 261ter P-CP n'a que le rang d'une contravention. A ce jour, la majorité des crimes et des délits inscrits dans la LSCPT sont généralement graves; y sont inscrits aussi les délits qui en impliquent plusieurs, par exemple l'escroquerie, le recel ou les menaces. Ainsi, le critère de la proportionnalité doit être minutieusement soupesé lorsqu'il s'agit de telles catégories de délits. Pour des raisons de systématique juridique, il convient d'examiner avec minutie tout ajout à la liste des délits de la LSCPT (SO est aussi de cet avis). AG pense que les deux nouveaux éléments constitutifs d'infractions proposés ne remplissent pas les conditions requises pour être inscrits dans la LSCPT car il s'agit de délits mineurs.
Le canton et le commandement de police des GR sont par ailleurs favorables à l'introduction de l'art. 260 CP (émeute) dans la liste des délits de la LSCPT.

SO souhaite que seul l'art. 261bis CP soit introduit.

Le PRD, GR, AG, SH, SO, le commandement de police des GR ainsi que SIUG, les JDS et l'USS demandent expressément que les nouvelles normes pénales (261ter et 261^{quater} CP) ne soient pas introduites dans la LSCPT.

4. Liste des participants à la procédure de consultation

4.1 Partis politiques

1 **FDP** Freisinnig-Demokratische Partei der Schweiz /
PRD Parti radical-démocratique suisse

2 **CVP** Christlichdemokratische Volkspartei /
PDC Parti Démocrate-Chrétien

3 **CVP-Frauen** Schweiz
Femmes-PDC suisse

3 **SP** Sozialdemokratische Partei der Schweiz /
PSS Parti socialiste suisse

4 **SVP** Schweizerische Volkspartei /
UDC Union démocratique du Centre

5 **Junge SVP**
Jeunes UDC

6 **Grüne Partei der Schweiz** /
Les Verts

7 **CSP** Christlich-soziale Partei
PCS Parti chrétien-social

8 **SD** Schweizer Demokraten
DS Démocrates suisses

4.2 Tribunaux

10 Tribunal fédéral

4.3 Cantons / Villes

11 Conseil d'Etat Zurich
12 Conseil d'Etat Zoug
13 Conseil d'Etat Soleure
14 Conseil d'Etat Argovie
15 Conseil d'Etat Appenzell Rhodes-Extérieures
16 Conseil d'Etat Appenzell Rhodes-Intérieures
17 Conseil d'Etat Fribourg
18 Conseil d'Etat Bâle-Campagne
19 Conseil d'Etat Bâle-Ville
20 Conseil d'Etat Berne
21 Conseil d'Etat Genève
22 Conseil d'Etat Grisons
23 Conseil d'Etat Jura
24 Conseil d'Etat Neuchâtel
25 Conseil d'Etat Valais
26 Conseil d'Etat Vaud
27 Conseil d'Etat Thurgovie
28 Conseil d'Etat Glaris
29 Conseil d'Etat Nidwald
30 Conseil d'Etat Obwald
31 Conseil d'Etat Lucerne
32 Conseil d'Etat Schaffhouse
33 Conseil d'Etat Schwyz
34 Conseil d'Etat Saint-Gall
35 Conseil d'Etat Uri

4.4 Organes de police

36 Conférence des directeurs de police des villes suisses (CDPVS)

37 Police cantonale argovienne
38 Commandement de police de la ville de Berne
39 Police cantonale genevoise
40 Commandement de police des Grisons
41 Police cantonale saint-galloise
42 Police cantonale neuchâteloise
43 Police cantonale vaudoise
44 Police municipale de Zurich

4.5 Organisations et personnes privées

45 Fédération suisse des fonctionnaires de police (FSFP)
46 Observatoire du hooliganisme
47 Commission consultative en matière de sûreté intérieure (CCSI)
48 Union patronale suisse
49 Préposés suisses à la protection des données (PPD)
50 Union syndicale suisse (USS)
51 Gemeinsam gegen Rassismus
52 Swiss olympic
53 Identité Suisse
54 Commission fédérale contre le racisme (CFR)
55 Union suisse des bouddhistes (USB)
56 Ligue nationale suisse de hockey sur glace S.à r.l.
57 Fédération suisse des femmes protestantes
58 Association suisse de football (ASF)
59 Juristes Démocrates de Suisse (JDS)
60 economiesuisse
61 Institut fédéral de la Propriété intellectuelle
62 Commission fédérale pour l'enfance et la jeunesse (CFEJ)
63 Commission fédérale des étrangers (CFE)
64 Pink Cross
65 Fédération Suisse des Fan's-Clubs Sportifs
66 sunrise
67 Swiss Internet User Group (SIUG)
68 Fanprojekt Zürich

69 Organisation faîtière des petites et moyennes entreprises (PME)
70 Red Side
71 Centre Patronal
72 Association contre le racisme (ACOR)
73 Section Suisse de la Ligue internationale contre le racisme et l'antisémitisme (LICRA)
74 GastroSuisse
75 Université de Fribourg, professeur Niggli
76 Bernard Erclicz
77 WochenZeitung (Woz)
78 AVALON (Roger Wüthrich)