

*Date de dépôt : 7 janvier 2013*

## **Rapport**

**de la Commission judiciaire et de la police chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat modifiant la loi sur la police (LPol) (F 1 05) (Mesures préalables)**

*Rapport de majorité de M<sup>me</sup> Nathalie Schneuwly (page 1)*

*Rapport de minorité de M<sup>me</sup> Irène Buche (page 21)*

### **RAPPORT DE LA MAJORITÉ**

#### **Rapport de M<sup>me</sup> Nathalie Schneuwly**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

La Commission judiciaire et de la police a étudié le PL 11056 lors de ses séances des 6 et 20 décembre 2012, sous l'excellente présidence de Mme Nathalie Fontanet, assistée de M. Fabien Mangilli, secrétaire scientifique. Les procès-verbaux ont été tenus par M<sup>me</sup> Laura Andres.

MM. Pierre Maudet, conseiller d'Etat chargé du département de la sécurité (DS), Antoine Landry, secrétaire général adjoint/DS, et François Schmutz, chef de la police judiciaire, ont assisté aux travaux.

La commission a procédé à l'audition du procureur général, le 6 décembre 2012.

#### **I. Audition de M. Pierre Maudet, conseiller d'Etat**

M. Maudet explique que le nouveau code de procédure pénale n'a pas été très bien pensé et a supprimé certaines actions préventives, notamment pour la brigade des stupéfiants (où les policiers ne peuvent plus approcher des dealers sans se légitimer), mais également pour lutter contre la pédophilie sur

les réseaux sociaux, ainsi que pour prévenir des cas de tireurs fous qui commencent à apparaître en Europe. Il souligne qu'une révision globale de la LPol est en préparation pour le premier semestre 2013, mais qu'il est important d'anticiper et de restaurer la capacité de la police à agir dans trois domaines visés par le projet de loi : l'observation, la recherche préventive (supposant un contact passif et non la mise en place d'un piège) et l'enquête sous couverture (sur les réseaux sociaux notamment). La Confédération, par le biais de M<sup>me</sup> Sommaruga, se rendant compte de la problématique, a incité les cantons à légiférer en reprenant la base légale du canton de Schwyz.

M. Schmutz indique que les trois articles proposés dans ce projet de loi visent à rétablir la situation précédente en conférant des prérogatives à la police lui permettant d'investiguer en amont d'une procédure pénale. Il souligne que ces mesures sont subsidiaires et supposent d'avoir entrepris d'autres types d'investigations au préalable, et que ces mesures soient nécessaires. Le canton de Genève est le dernier à adapter sa législation. Actuellement, le nouveau code de procédure pénale empêche la police de faire des observations suite à des informations obtenues au cours d'une enquête. Il faut d'abord constituer un dossier pour ouvrir une procédure pénale qui permet ensuite de faire des observations, ce qui est contradictoire vu qu'il faut souvent faire des observations pour étayer un dossier. Si on ne peut pas démontrer qu'une infraction a été commise il est impossible de faire des observations. Reprenant l'article 21A, alinéa 1, lettre b du projet de loi, M. Schmutz souligne qu'il s'agit bien de faire les observations dans des lieux publics et non dans le domaine privé, et que l'on suppose que d'autres mesures de recherche n'ont pas abouti.

M. Schmutz dit ensuite, concernant les recherches préventives secrètes, qu'aujourd'hui la police ne peut pas interpeller un dealer sans se légitimer. Dans le cas où il s'agit d'un vendeur de cocaïne, celui-ci n'a qu'à avaler sa marchandise au moment où le policier se révèle, tandis qu'un dealer d'héroïne n'a pas la drogue sur lui. La task force drogue a donc renoncé à ce type d'interventions. Par cet article on donne donc au policier de rue de refaire son travail comme avant. La plupart des cantons ayant adopté ces mesures, il trouve dommage que Genève soit privée de cette prérogative.

M. Schmutz indique que le troisième article permettrait aux policiers d'établir de fausses identités afin de pouvoir pénétrer dans certains milieux en se faisant passer pour des civils, luttant ainsi contre la pédophilie, mais également pour prévenir les délits commis par des mineurs (comme des bagarres organisées). Il explique que cela peut être également utile en cas de disparition inquiétante pour recueillir des informations.

Un commissaire (Ve) demande quelles sont les limites posées à la pré-investigation pour que l'affaire des fiches ne se reproduise pas.

M. Schmutz explique que le fichage n'a pas de rapport avec les infractions pénales concernées par le projet de loi. Il pense que le législateur a fait preuve de naïveté en pensant que la police n'a pas besoin d'agir avant que les infractions soient commises.

Une commissaire (S) voudrait savoir si les informations obtenues peuvent être utilisées dans le cadre d'une instruction.

M. Schmutz ajoute qu'effectivement les informations et les observations effectuées dans le cadre des mesures préalables pourront être utilisées pour ouvrir une procédure pénale.

M. Landry aimerait préciser que le CPP indique que les preuves illicites ne sont pas exploitables, et c'est pourquoi il faut une base légale.

La même commissaire comprend donc qu'il faut changer le Code de procédure à Berne.

M. Landry dit qu'il faut changer la LPol.

Un commissaire (PDC) demande ensuite, concernant l'article 21A, alinéa 3, qui est compétent au-delà de 30 jours, et pourquoi on devrait s'adresser au chef du département et non à quelqu'un d'inférieur, ce qui pourrait produire un gain de temps. Par ailleurs, il demande également pourquoi on utilise la formulation « avant l'ouverture d'une procédure pénale » aux articles 21A et 22 et non à l'article 21B.

M. Maudet explique que la personne compétente ne peut pas être du Ministère public ou un magistrat puisque cela se passe avant la procédure d'instruction. Avant le délai, c'est le chef de la police judiciaire, et au-delà de 30 jours, une instance politique répond, soit le chef du département, soit le conseiller d'Etat. Ces mesures étant secrètes, il n'y a pas de recours possible puisque la personne concernée n'est pas au courant. Il faut justifier ces mesures en bonne et due forme afin que ces preuves ne soient pas considérées comme illicites. Il précise qu'il s'agit de la même pratique que les autres cantons.

Le même commissaire (PDC) demande à nouveau s'il ne serait pas plus facile de donner la compétence à un officier de police ou à un autre supérieur.

M. Maudet affirme qu'il n'est pas le chef de la police, mais le conseiller d'Etat garant des libertés personnelles, de la surveillance et de la réflexion sur la proportionnalité. Il ajoute qu'il est important pour le pouvoir politique d'en répondre et de voir le travail de la police. De plus, si l'observation dure

plus de trente jours, au vu des moyens mis en œuvre, il trouve normal qu'il soit de sa responsabilité de le cautionner ou non.

M. Landry explique par ailleurs que, concernant la formulation de l'article 21B, on vise à constater un flagrant délit, qui ne justifie de l'ouverture d'une procédure pénale qu'une fois constaté ; il est donc redondant de reprendre la formulation des deux autres articles.

Un commissaire (R) demande quelle est la différence entre ce projet de loi et la loi de 2010.

M. Schmutz dit qu'il n'y en a pas.

Le même commissaire aimerait savoir si des mesures préventives sont effectuées sur la base d'une dénonciation anonyme. Il lui est répondu qu'une dénonciation anonyme n'entraîne pas forcément des mesures préventives, car il faut d'abord vérifier le sérieux de la dénonciation et n'utiliser ces mesures que s'il n'existe aucun autre moyen.

Ce commissaire demande ensuite si la police cherche à savoir d'où provient l'information dans ce cas.

M. Schmutz indique que cela dépend de l'utilité pour l'enquête.

Un commissaire (Ve) aimerait confirmer que le but est bien d'avoir des flagrants délits, et non de collecter des informations sur des groupes. Il n'est pas contre le fait de surveiller les milieux extrêmes, mais ne veut pas que les gens soient fichés et aimerait savoir comment on va situer la limite.

M. Schmutz précise que les mesures relatives aux mouvements politiques ne sont pas concernées par ces articles, car elles sont régies par la loi fédérale LMSI.

Le même commissaire prend l'exemple de l'incendie du chalet de M. Vasella, qu'il considère comme un acte criminel ne se situant plus dans l'action politique

M. Schmutz précise que la lutte contre les activités politiques est une compétence fédérale ; par contre les conséquences pénales des délits commis relèvent d'actes d'enquêtes des cantons.

Un commissaire (MCG) estime qu'il faut éviter les débordements liés aux écoutes téléphoniques. Par contre, il pense que l'obligation d'avoir des indices sérieux qu'une infraction pourrait être commise est trop restrictive. Par exemple avec les réseaux sociaux, on ne peut pas forcément établir qu'il y aura une infraction sur la base des discussions en ligne. Il se demande s'il ne serait pas possible de laisser plus de liberté pour certains types d'enquêtes comme celles ayant trait à la pédophilie.

M. Maudet pense que si le terme « sérieux » était ôté, on enlèverait l'aspect important du respect de la sphère privée, car il oblige le policier à faire preuve d'objectivité et de construire un dossier solide.

## **II. Audition de M. Olivier Jornot, procureur général**

M. Jornot explique que l'activité de la police se divise fondamentalement en trois parties : la police administrative, la police de sécurité (assurer l'ordre public), et la police judiciaire, qui signifie ici les activités judiciaires que sont amenés à exercer tous les policiers, par exemple lors de contraventions. Cette activité est régie par le code de procédure pénale, et est placée sous l'autorité judiciaire. Lorsque le nouveau CPP est entré en vigueur, il n'avait pour vocation que de régler les procédures pénales et régir toute l'activité liée aux infractions commises. La conséquence est que le CPP a des dispositions sur les moyens mis en œuvre pour découvrir des personnes ayant commis des infractions, mais pas pour empêcher ces infractions. Dans l'exemple d'un policier voulant se faire offrir de la drogue, s'il veut garder son anonymat, le TF considère qu'il s'agit d'une investigation secrète au même titre que l'infiltration d'un réseau criminel et le policier est obligé de mettre en route une procédure très lourde. Le problème est le même pour enquêter sur les réseaux pédophiles en ligne. Depuis 2011, moins de dix fois la procédure d'investigation secrète a été lancée.

M. Jornot indique que les cantons de Vaud et de Schwyz ont déjà une législation, et que la Confédération a même placé une antenne dans le canton de Schwyz pour traquer les pédophiles. Dans le but de pallier à ce manque, les Chambres fédérales sont en train d'étudier une initiative parlementaire de M. Jositsch visant à permettre un niveau plus faible que l'investigation secrète, et qui devrait résoudre beaucoup de problèmes. Il déclare ensuite que le ministère public a des positions nuancées sur le projet de loi. Il est d'accord avec le principe de l'article 21A, cependant il relève un problème de terminologie dans l'alinéa 1. La formulation « la police peut observer secrètement des choses, des personnes et des lieux librement accessibles » laisse entendre que la police désire filmer, observer les lieux eux-mêmes, contrairement à la disposition miroir du CPP qui parle de choses et de personnes dans des lieux. Cette différence permettrait à la police de filmer dans des lieux qui ne sont pas librement accessibles. En reprenant la formulation du CPP on n'empêcherait pas pour autant de filmer des personnes non définies à l'avance dans des lieux accessibles, comme par exemple si l'on désire surveiller des activités louches dans un bâtiment public.

M. Jornot pense que la solution de l'alinéa 3 de ne pas confier au Ministère public la responsabilité de la surveillance est tout à fait juste. Il n'a pas de remarque quant à la formulation de l'article 21 B. Selon lui elle est équivalente à l'initiative parlementaire qu'il a évoquée. Cependant il trouve l'exposé des motifs exagérément optimiste s'agissant de la portée de cette loi, car elle ne serait pas applicable dans le domaine des stupéfiants. En effet, la loi sur les stupéfiants considère comme une infraction le fait de se préparer dans le but de se faire offrir de la drogue. Il estime que seule l'initiative parlementaire puisse atteindre le but poursuivi. Concernant l'article 22, il s'agit d'un domaine dans lequel le Ministère public n'entend pas prendre position, car il est délicat, avec beaucoup d'enjeux concernant la conception de la police dans la société. Il s'agirait d'admettre que la police peut infiltrer des organisations n'ayant pas commis d'infraction. A cause de la nature politique de cette norme, il n'entend pas la commenter davantage. La disposition 269 du CPP prévoit de limiter ce type de surveillance aux infractions les plus graves du code pénal. Dans le cas où l'on recherche une infraction dont on est incertain qu'elle ait été commise, il est difficile de dire si elle est grave ou non. C'est pourquoi, selon lui, si cet article était adopté, la lettre b) de l'alinéa 1 devrait mentionner que la gravité de l'infraction doit être acquise, et non juste sa particularité.

Une commissaire (S) a l'impression que M. Jornot est mitigé sur ce projet de loi. Elle lui demande si l'article 21 A, alinéa 2, est soumis à la LIPAD.

M. Jornot se pose régulièrement des questions sur la LIPAD, qui s'applique par essence à cette activité. L'utilisation de vidéos trouve sa base légale dans l'article 35. Le stockage et l'accès aux données personnelles récoltées deviennent donc soumis à la LIPAD.

La Présidente aimerait en savoir plus sur les réserves du Ministère public.

M. Jornot déclare que le Ministère public craint surtout la récolte de preuves qui pourraient ensuite être plaidées comme illicites, car récoltées dans le cadre d'une loi cantonale à l'encontre du droit fédéral.

La commissaire (S) lui demande si les preuves récoltées lors d'observations préalables sont utilisables lors de l'instruction.

M. Jornot répond que par principe c'est le cas, car elles entrent dans le circuit de procédure pénale. Le problème se pose s'il n'y a pas de base légale à la collecte de ces informations, car l'article 141 sur les preuves illicites est plus dur qu'auparavant. En donnant une base légale à l'observation préventive, on s'assure que ces preuves ne puissent pas être considérées illicites.

M. Maudet ajoute que le projet de loi donne cette base légale, donc a priori cela devrait combler cette lacune.

M. Jornot indique que, dans le pire des cas, il faudra juste attendre que les Chambres fassent leur travail.

Un autre commissaire (S) remarque qu'il est fait mention de « crimes et délits ». Il craint que dans le cas de simples délits il y ait un empiètement sur les libertés fondamentales. Il lui semble, en lisant le texte, qu'il n'y a pas assez de garde-fous pour prévenir les dérapages des enquêteurs, qui peuvent de plus attendre 30 jours avant d'informer le département.

M. Maudet explique que lors d'une observation il n'est pas toujours évident de dire s'il s'agit d'un crime ou d'un délit. Il estime que le mot « sérieux » est un garde-fou suffisant pour éviter les dérapages.

M. Jornot explique que les infractions sont partagées en trois catégories : crimes, délits et contraventions. Il n'est pas utile d'observer ces dernières, cependant il rappelle que les délits peuvent coûter jusqu'à 3 ans de privation de liberté, ce qui justifie leur assimilation à ce projet de loi.

M. Landry précise que l'infraction de pornographie impliquant des enfants est un délit.

Le commissaire (S) se demande également si le fait de filmer les manifestants, qualifiés à tort ou à raison de casseurs, rentre dans ce cas de figure.

M. Jornot répond que non, car il existe une base légale spécifique pour le cas de manifestations.

### ***Discussion***

Une commissaire (S) explique que le PS trouve ce projet de loi délicat au vu du commentaire de la Revue Pénale Suisse sur la législation du canton de Vaud qui est sur ce même modèle et n'est pas compatible avec le droit fédéral. Elle aimerait avoir une interprétation de la part des juristes sur les changements du CPP votés à Berne quelques jours auparavant. Elle propose une audition de M. Strauli qui a travaillé sur Justice 2011 et est très pointu selon elle. Elle déclare que le PS trouve ce projet de loi trop peu cadré, et elle aimerait en savoir plus sur la législation du canton de Schwyz, qui aurait gardé son ancienne procédure, très bien cadrée. Elle ajoute qu'il s'agit d'un domaine très délicat, et qu'il ne sert à rien de voter sur ce projet de loi si c'est pour le faire casser ensuite par le TF. D'autre part, elle ne comprend pas la notion d'infractions, car la loi bernoise parle de crimes et délits ; il lui semble que le mot « infraction » est un terme plus vaste et moins cadré. Concernant

l'article 21, alinéa 3 du projet de loi, elle remarque que la loi fédérale parle du Ministère public ou du Tribunal des mesures de contrainte, et pense qu'il ne faut pas mélanger les pouvoirs.

M. Maudet a l'impression qu'il y a une certaine confusion dans les questions posées. Il rappelle que le projet de loi porte sur la suspicion d'infraction. Avant de pouvoir savoir s'il y en a eu et quelle est sa nature, il faut pouvoir investiguer. On est alors dans le champ pré-judiciaire, et c'est pour cette raison que M. Jornot ne peut ni ne veut être l'instance de contrôle avant l'instruction, qui ne pourra être ouverte qu'en se livrant à ces activités. Si une infraction a déjà été commise, on entre dans le champ de l'instruction ; cependant, si ce n'est pas encore le cas, le procureur ne peut pas intervenir et il faut donner cette responsabilité délicate au pouvoir politique.

M. Landry parle ensuite de l'initiative de M. Jositsch qui a été mentionnée. Selon lui, elle ne résoudra rien car elle parle d'investigations secrètes pour des infractions particulièrement graves, qui entrent dans le cadre d'infractions déjà commises, et où la procédure judiciaire est déjà ouverte. Il remarque ensuite, concernant l'article de la RPS, que le raisonnement est fondé sur le fait que le CPP s'applique dans ce cas de figure ; cependant le CPP ne régit pas les procédures qui précèdent des infractions commises, ce qui ruine la pertinence de l'article. Il rappelle que les autorités fédérales ont poussé les cantons à combler les vides laissés par le nouveau CPP, allant même jusqu'à utiliser les législations cantonales pour mener des investigations secrètes avant l'ouverture de procédures pénales, par exemple dans le canton de Schwyz. Il explique ensuite que la notion d'infraction est un terme générique qui désigne un comportement illicite, et que la hiérarchisation entre les crimes et les délits dépend de la gravité de la peine encourue. Concernant l'article 21, alinéa 3 du projet de loi, il indique qu'ils ont suivi l'avis du Procureur général qui ne voulait pas impliquer l'autorité judiciaire avant l'ouverture d'une procédure pénale.

M. Schmutz ajoute que la LFIS prévoyait la possibilité de conduire des investigations secrètes. Avec son intégration au CPP n'a été reprise que la partie concernant des procédures ouvertes, d'où l'utilité de remettre au niveau cantonal la possibilité de les conduire avant les procédures judiciaires.

La même Socialiste demande si, avec un terme aussi large qu'« infraction », on ne court pas le risque d'utiliser ces moyens pour n'importe quelle infraction. Elle en comprend l'utilité pour des crimes, cependant il existe des infractions mineures, et elle aimerait mettre un cadre pour avoir la certitude qu'il ne s'agira que de cas graves. Il lui semble que la LFIS allait moins loin que le projet de loi et cadrerait mieux.

M. Maudet lui demande quels éléments la poussent à déclarer cela.

Elle cite l'article 4, alinéa 1, a) de la LFIS, repris par l'article de la RPS, selon lequel « une investigation secrète ne pouvait être ordonnée que lorsque des soupçons reposant sur des faits déterminés indiquant que des infractions particulièrement graves avaient été commises ou pourraient vraisemblablement être commises ». De plus il lui semble que la LFIS cadre mieux que le projet de loi dans le chapitre des autorisations, car il faut par exemple l'autorisation d'un juge pour la désignation d'un agent infiltré.

M. Maudet lui répond que ce n'est pas possible car, comme il l'a expliqué, ce n'est pas de la même nature. Il ajoute qu'il est précisé dans chaque article que les infractions concernées sont les crimes et les délits, qui sont, par définition, des infractions graves.

Elle cite l'article 21 A du projet de loi.

La Présidente explique que la base de cet article donne à chaque fois le cadre de crimes et de délits. Par ailleurs, la loi à laquelle elle se réfère ne concerne pas les situations de doute sur une infraction en préparation, mais qui n'a pas encore été commise. Selon elle, ces deux lois ne sont donc pas comparables.

Un commissaire (R) se dit complètement rassuré par la mention de « crimes ou délits ». Il lui semble évident que la police ne va pas utiliser ce type de surveillance pour des vols de mobylettes.

M. Maudet a une proposition à faire, car il comprend les craintes de la commissaire. Il rappelle que la LPol va être complètement révisée, mais que ce projet de loi a pour but de restituer rapidement les possibilités de la police. Il offre donc, après l'entrée en vigueur de la loi, de revenir présenter des cas concrets faisant l'objet de ce type de mesures, afin de les rassurer.

Le même commissaire (R) fait remarquer qu'il faudra siéger beaucoup plus souvent s'il faut à chaque fois demander au département comment la loi est appliquée. Il estime que le Parlement a toujours la possibilité, si la loi n'est pas respectée, d'y revenir par d'autres actes parlementaires.

M. Scheidegger précise que les notions de « crimes et délits » sont très clairement posées par le droit fédéral, et excluent toutes contraventions particulières. Selon lui, vu le coût de ces opérations, il est improbable que l'on veuille en abuser pour des infractions mineures.

La commissaire (S) insiste pour que le projet de loi soit présenté à M. Strauli.

Un commissaire (PDC) est d'avis que le projet de loi cadre très bien avec la mention de « crimes et délits », qui sont des infractions définies,

contrairement au terme « infractions graves ». Il remercie M. Maudet pour sa proposition, cependant il se rallie à l'avis du commissaire radical car il a l'impression qu'il y a un mélange des pouvoirs en se donnant un droit de regard sur l'exécution du projet de loi par le Conseil d'Etat.

Un commissaire (UDC) rappelle le récent massacre d'enfants aux Etats-Unis, et estime que les mesures pour éviter ces drames entrent dans le cadre d'investigations préalables. C'est pourquoi il estime urgent de voter ce projet de loi, et aimerait si possible le faire dès aujourd'hui.

La Présidente, qui parle à titre de députée, ne trouve pas d'intérêt à auditionner M. Strauli car beaucoup de spécialistes sont présents. Elle met ensuite aux voix la proposition d'audition de M. Strauli :

Pour : 5 (2 S ; 3 Ve)  
Contre : 10 (2 PDC ; 3 L ; 2 R ; 1 UDC ; 2 MCG)  
Abst. : –

Cette proposition est refusée.

La Présidente met aux voix l'entrée en matière du **PL 11056** modifiant la loi sur la police (LPol) (F 1 05) (Mesures préalables) :

Pour : 12 (2 Ve ; 2 PDC ; 3 L ; 2 R ; 1 UDC ; 2 MCG)  
Contre : 3 (2 S ; 1 Ve)  
Abst. : –

L'entrée en matière est acceptée.

La Présidente procède aux votes de deuxième et troisième débats.

Art. 1 : Pas d'opposition – ADOPTE

Art. 21 A, alinéa 1 :

La Présidente rappelle que M. Jornot avait proposé un amendement à cet alinéa.

Une commissaire (L) propose de le formuler ainsi : « ...peut observer secrètement des personnes et des choses dans des lieux librement accessibles... »

La Présidente met aux voix l'amendement à l'article 21A, alinéa 1 :

<sup>1</sup> *Avant l'ouverture d'une procédure pénale et afin de détecter la préparation de crimes ou de délits ou d'en empêcher la commission, la police peut observer secrètement des personnes et des choses dans des lieux librement accessibles aux conditions suivantes :*

Pour : 12 (2 Ve ; 2 PDC ; 2 R ; 3 L ; 1 UDC ; 2 MCG)

Contre : –

Abst. : 3 (2 S ; 1 Ve)

Cet amendement est accepté.

Article 21 A, alinéa 1, a)

Un commissaire (Ve) se demande s'il ne faudrait pas préciser à cet endroit-là « crimes et délits ».

La Présidente explique que, juridiquement, c'est une répétition.

Le commissaire veut juste savoir si c'est utile.

Une commissaire (S) aimerait proposer un amendement mentionnant une infraction grave.

Un commissaire (PDC) déclare qu'il ne comprend pas ce que signifie précisément le terme « infraction grave ».

La commissaire (S) dit qu'il est uniquement écrit « infraction » dans cette lettre a).

M. Landry indique qu'il n'existe pas de liste exhaustive des crimes et délits, mais que ceux-ci sont clairement définis par le CP. Les délits sont punis jusqu'à trois ans de peine privative de liberté, tandis que les crimes sont des infractions punies à plus de trois ans de peine privative de liberté.

Elle maintient son amendement.

La Présidente met aux voix l'amendement socialiste à l'article 21A, alinéa 1, lettre a :

*a) il existe des indices sérieux qu'une infraction **grave** pourrait être commise;*

Pour : 5 (2 S ; 3 Ve)

Contre : 9 (2 PDC ; 2 L ; 2 R ; 1 UDC ; 1 MCG)

Abst. : 1 (1 L)

Cet amendement est refusé.

La Présidente met aux voix l'article 21A, alinéa 1, lettre a :

Pour : 12 (3 Ve ; 2 PDC ; 2 R ; 2 L ; 1 UDC ; 1 MCG)

Contre : 2 (2 S)

Abst. : 1 (1 L)

Art. 21A, alinéa 1, lettre b : Pas d'opposition – ADOPTE

Art. 21A, alinéa 2

Un commissaire (Ve) aimerait savoir quelle est la limite de temps de conservation des données.

M. Maudet lui dit que cela doit être la loi sur la protection des données qui s'applique. Il pense que cela doit être 7 jours à la base.

M. Scheidegger croit que, sauf incident, le délai est de 14 jours.

M. Landry indique que si, sur la base d'une investigation préalable, une enquête est ouverte car on peut prouver qu'une infraction a été commise, ce sont alors les règles relatives à la conservation de preuves qui vont s'appliquer.

Ce commissaire pense qu'un délai de 7 jours est trop court et qu'il ne faut pas empêcher la police de faire son travail. Il aimerait qu'il y ait un délai raisonnable pour garder des preuves dans certains cas, mais s'il ne se passe rien il ne faudrait pas que celles-ci soient conservées pendant dix ans. C'est sur ce point qu'il a l'impression qu'il manque quelque chose, car il ne s'agit pas simplement de vidéosurveillance, mais aussi d'enquêtes, d'écoutes, de documents, et il ne veut pas que l'on fasse des fiches ou des archives sur les citoyens.

M. Schmutz lui rappelle que le projet de loi parle de procédures pénales, et n'est pas lié aux actions politiques. Concernant le délai de conservation, il existe le délai de 30 jours pour mener des investigations. Par la suite, on conserve les preuves jusqu'au délai de prescription de l'infraction.

Le commissaire (Ve) prend l'exemple d'un groupe de skinheads préparant un attentat sur des requérants d'asile, dans le but d'en tuer quelques-uns afin d'envoyer un message fort. Le fait de préparer cet attentat va constituer une infraction pénale et il est raisonnable que la police soit au courant et garde les informations six mois ; cependant au bout de 20 ans, quelqu'un ayant fait partie de ce milieu sans commettre d'infraction ne mérite pas d'être fiché. De même, continue-t-il, le fait de surveiller des fous du stand de tir tombe sous le sens, cependant ces personnes peuvent évoluer et changer et on ne doit pas garder des fiches sur elles pendant des décennies. Il aimerait, en fin de

compte, trouver une manière logique et raisonnable pour savoir combien de temps les informations sont conservées.

M. Schmutz explique que les exemples évoqués n'entrent pas dans le cadre du projet de loi. Les mesures liées à l'extrémisme violent relèvent de la LMSI. Quant à l'aspect de la conservation des données, on applique par analogie ce qui se fait dans le cadre d'une procédure pénale : elles seront conservées pour la durée correspondant à la prescription.

Ce même commissaire dit ensuite qu'il n'existe pas de loi en suisse contre les associations de malfaiteurs, ce qui lui permettrait de préparer un braquage de banque par exemple.

M. Landry explique qu'il existe une infraction appelée « participation à une organisation criminelle », très rarement appliquée à cause de la jurisprudence.

Le commissaire (Ve) pense qu'il est donc difficile d'intervenir si quelqu'un prépare un casse ou un enlèvement. C'est pourquoi il aimerait un délai.

M. Schmutz affirme que c'est précisément pour cette raison que ce projet de loi est nécessaire. Il rappelle qu'il s'agit du délai de prescription du délit supposé.

Un commissaire (PDC) cite l'article 40 de la LIPAD concernant l'obligation de destruction ou l'anonymisation des preuves qui ne sont plus nécessaires à la procédure légale.

Le même commissaire (Ve) estime qu'il s'agit d'un enjeu important. Vu qu'il s'agit d'actions préalables, il se demande combien de temps elles peuvent durer, sachant qu'il est possible de préparer l'attaque d'une banque plusieurs années en avance, et c'est pourquoi un délai est nécessaire. Il ne veut pas recréer le système des fiches.

M. Landry explique qu'il existe un régime général et un régime spécial concernant les délais de conservation de preuves. Soit l'infraction est commise, et le délai est normal, soit elle n'a pas encore été commise, et le délai est soumis à la LIPAD, qui dit que dès que l'action préventive de la police est terminée ou inutile, on doit détruire ou anonymiser les informations récoltées. Il précise que pour les infractions particulièrement graves, on est déjà punissable lors de la préparation de celles-ci.

M. Maudet estime qu'il serait difficile d'introduire un délai spécifique dans cette loi, en sachant qu'il existe déjà ces mécanismes de délais généraux et de délais spéciaux.

Une commissaire (Ve) aimerait savoir quels autres moyens on entend par « autres moyens techniques ».

M. Schmutz explique qu'il s'agit de GPS, par exemple pour suivre une voiture, ce qui permet de le faire avec des effectifs réduits et moins de risques pour les policiers.

Un commissaire (Ve) aimerait partir du principe qu'une infraction ne va pas être commise malgré les apparences. C'est dans ce cas qu'il voit un danger des fiches, et c'est pour ce cas qu'il aimerait qu'une règle dicte ce qu'il faut faire avec les données. N'ayant pas entendu de réponse qui les satisfasse, il déclare que les Verts ne voteront pas pour l'article en l'état.

M. Maudet dit qu'il est impossible de décider d'une date précise, et qu'il faut se référer à l'article de la LIPAD cité par le commissaire (PDC), avec comme instance de surveillance le bureau du préposé à la protection des données (si le Grand Conseil décide de ne pas le réduire).

M. Landry ajoute que dès le 30<sup>e</sup> jour, le chef du département constitue aussi une surveillance.

Un autre commissaire (Ve) aimerait savoir, s'il est possible de coller un « mouchard » sur une voiture ou une moto.

M. Maudet répond par l'affirmative.

La Présidente met aux voix l'article 21A, alinéa 2 :

Pour : 10 (2 PDC ; 2 R ; 3 L ; 1 UDC ; 2 MCG)

Contre : 5 (2 S ; 3 Ve)

Abst. : –

Article 21A, alinéa 3

Un commissaire (MCG) demande comment se fait la délégation si le chef du département n'est pas atteignable. De plus, il pense qu'autoriser la continuation de la surveillance constitue déjà un acte judiciaire, car cela revient à donner son accord pour qu'une procédure démarre ou continue. Il estime que cette compétence devrait revenir au chef de la police, comme avant, surtout qu'il risque d'y avoir beaucoup de demandes.

M. Maudet explique qu'il y a un système de suppléants au sein du Conseil d'Etat. Par exemple, il remplace M. Hiler lorsque celui-ci est absent, alors qu'il se fait lui-même remplacer par M. Unger.

Le commissaire pense qu'il faudrait alors préciser « le chef du département ou son suppléant ».

M. Maudet croit que cela pourrait prêter à confusion, car on ne saurait pas s'il faut demander au chef du département ou à son suppléant. Il ajoute que dans les 30 premiers jours, c'est le chef de la police judiciaire ou la cheffe de la police qui décide. Après les 30 jours, c'est le chef du département, qui ainsi garantit des libertés fondamentales. De plus, après 30 jours les moyens mis en œuvre sont substantiels et il faudrait la validation du responsable budgétaire.

Le même commissaire estime que le chef du département est là pour donner la mission à la police, et que l'exécution concerne la cheffe de la police. Il rappelle que dans le serment du policier, celui-ci répond de la hiérarchie jusqu'au chef de la police.

M. Maudet signale que le serment se fait devant le Conseil d'Etat.

Le même commissaire (MCG) objecte qu'il ne se fait pas au Conseil d'Etat, mais à la République.

M. Maudet rappelle que l'autorité hiérarchique au niveau politique est le Conseil d'Etat et donc le chef du département.

La Présidente met aux voix l'article 21A, alinéa 3 :

Pour : 12 (2 Ve ; 2 PDC ; 2 R ; 3 L ; 1 UDC ; 2 MCG)

Contre : 3 (2 S ; 1 Ve)

Abst. : –

La Présidente met aux voix l'article 21A tel qu'amendé dans son ensemble :

Pour : 10 (2 PDC ; 3 L ; 2 R ; 1 UDC ; 2 MCG)

Contre : 3 (2 S ; 1 Ve)

Abst. : 2 (2 Ve)

Cet article est accepté.

La Présidente met aux voix l'article 21B dans son ensemble :

Pour : 12 (2 Ve ; 2 PDC ; 2 R ; 3 L ; 1 UDC ; 2 MCG)

Contre : 2 (2 S)

Abst. : 1 (1 Ve)

Cet article est accepté.

## Article 22

Une commissaire (L) aimerait savoir s'il faut suivre la recommandation de M. Jornot et écrire dans la lettre b) : « la gravité et la particularité ».

M. Maudet explique que, par exemple dans le cadre de pornographie dure, il est difficile de dire si c'est grave et particulier, ou seulement l'un ou l'autre.

La commissaire (L) aimerait avoir un exemple d'un cas seulement particulier.

M. Landry ajoute que comme la notion de grave n'est pas juridiquement déterminée, il était intéressant de maintenir la clause d'alternativité, notamment pour la pornographie dure, qui est un délit, car certains juristes pourraient dire qu'il ne s'agit pas d'une infraction grave. Dans ce type de cas, on pourrait engager des mesures préventives au nom de la particularité de l'infraction.

La commissaire retire son amendement.

Un commissaire (Ve) demande, concernant la lettre c), si cela signifie que la police ne peut pas prouver l'infraction avec ses moyens habituels, et ne peut pas trouver d'autres manières de le faire.

M. Schmutz répond que l'enquête sous couverture est une mesure grave, c'est pourquoi la police essaie d'utiliser d'abord d'autres moyens.

La Présidente met aux voix l'article 22, alinéa 1 :

Pour : 12 (2 Ve ; 2 PDC ; 3 L ; 2 R ; 1 UDC ; 2 MCG)

Contre : -

Abst. : 3 (2 S ; 1 Ve)

Article 22, alinéa 2

Un commissaire (PDC) estime, à la lecture de cet alinéa, qu'on laisse entendre qu'un gendarme pourrait lancer ce type de procédure.

M. Landry explique que la loi donne la base légale à la police pour agir, mais que le reste est régi par le règlement.

La Présidente met aux voix l'article 22, alinéa 2 :

Pour : 12 (2 Ve ; 2 PDC ; 3 L ; 2 R ; 1 UDC ; 2 MCG)

Contre : -

Abst. : 3 (2 S ; 1 Ve)

La Présidente met aux voix l'article 22, alinéa 3 :

Pour : 12 (2 Ve ; 2 PDC ; 3 L ; 2 R ; 1 UDC ; 2 MCG)

Contre : -

Abst. : 3 (2 S ; 1 Ve)

La Présidente met aux voix l'article 22, alinéa 4 :

Pour : 12 (2 Ve ; 2 PDC ; 3 L ; 2 R ; 1 UDC ; 2 MCG)

Contre : –

Abst. : 3 (2 S ; 1 Ve)

La Présidente met aux voix l'article 22, alinéa 5 :

Pour : 12 (2 Ve ; 2 PDC ; 3 L ; 2 R ; 1 UDC ; 2 MCG)

Contre : –

Abst. : 3 (2 S ; 1 Ve)

La Présidente met aux voix l'article 22 dans son ensemble :

Pour : 12 (2 Ve ; 2 PDC ; 3 L ; 2 R ; 1 UDC ; 2 MCG)

Contre : 2 (2 S)

Abst. : 1 (1 Ve)

La Présidente met aux voix l'article 2 :

Pour : 12 (2 Ve ; 2 PDC ; 3 L ; 2 R ; 1 UDC ; 2 MCG)

Contre : 2 (2 S)

Abst. : 1 (1 Ve)

Cet article est accepté.

Un commissaire (Ve) déclare que pour les Verts il reste toujours la question du délai de conservation des preuves qui continue de poser problème, c'est pourquoi ils s'abstiendront. Ils en discuteront et reviendront peut-être avec un amendement.

Une commissaire (S) affirme que le PS n'est pas opposé sur le fond, mais dubitatif quant à la compatibilité du projet de loi avec le droit fédéral ; elle déplore que l'audition qu'elle avait proposée n'ait pas été acceptée, car M. Strauli a une très bonne connaissance du domaine. Pour ces raisons, le PS refusera le projet de loi.

Un commissaire (MCG) déclare que le MCG va soutenir ce projet de loi qui va dans la direction de l'amélioration nécessaire de la sécurité. Bien qu'il ne soit pas du même groupe politique, il tient à féliciter M. Maudet dans sa démarche pour renforcer la sécurité, contrairement à la gauche.

Un commissaire (PDC) dit que le PDC soutient ce projet de loi qui donne les moyens et outils nécessaires à la police pour faire son travail.

Un commissaire (UDC) affirme que l'UDC soutient ce projet de loi sans réserve.

Un commissaire (R) ajoute qu'il en est de même pour le PLR.

### **Vote final sur le PL 11056**

Pour :	10 (2 PDC ; 3 L ; 2 R ; 1 UDC ; 2 MCG)
Contre :	2 (2 S)
Abst. :	3 (3 Ve)

### **III. Conclusion**

Ce projet de loi a pour but de rétablir la situation qui préexistait avant l'introduction du code de procédure pénale en janvier 2011. Il ne s'agit donc en aucun cas de donner de nouvelles prérogatives à la police, mais bien de lui permettre d'investiguer en amont d'une procédure pénale en vue de prévenir des crimes et des délits, comme elle pouvait le faire précédemment.

D'autres cantons ont déjà légiféré dans le même sens, lorsqu'ils se sont rendus compte des lacunes du nouveau code fédéral, nous bénéficions donc de leur expérience.

De plus, il est bon de préciser que ces mesures sont subsidiaires à d'autres mesures, qu'elles feront l'objet d'un contrôle politique, dès lors que le chef du département devra donner son autorisation et enfin qu'elles ne seront pas mises en place pour de simples infractions, mais des graves ou particulières.

De nos jours, les situations se complexifient et il faut donner à la police les moyens de ses ambitions. Il est primordial qu'elle puisse agir à armes égales dans la traque aux pédophiles sur internet, dans la lutte contre la pornographie infantine ou encore dans le trafic de stupéfiant pour n'en citer que quelques exemples.

Au bénéfice des explications qui précèdent, la Commission judiciaire et de la police dans sa large majorité vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à accepter ce projet de loi.

*Préavis sur la catégorie de débat : catégorie II (organisé)*

## **Projet de loi (11056)**

### **modifiant la loi sur la police (LPol) (F 1 05) (Mesures préalables)**

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève  
décrète ce qui suit :

#### **Art. 1 Modifications**

La loi sur la police, du 26 octobre 1957, est modifiée comme suit :

#### **Art. 21A Observation préventive (nouveau)**

<sup>1</sup> Avant l'ouverture d'une procédure pénale et afin de détecter la préparation de crimes ou de délits ou d'en empêcher la commission, la police peut observer secrètement des personnes et des choses dans des lieux librement accessibles aux conditions suivantes :

- a) il existe des indices sérieux qu'une infraction pourrait être commise;
- b) d'autres mesures de recherche d'information n'ont pas abouti, n'auraient aucune chance d'aboutir ou seraient excessivement difficiles.

<sup>2</sup> Lors de l'observation, la police peut avoir recours à des enregistrements audio ou vidéo ou à d'autres moyens techniques.

<sup>3</sup> Au-delà de 30 jours, l'autorisation du chef du département est requise pour que l'observation se poursuive.

#### **Art. 21B Recherches préventives secrètes (nouveau)**

Afin de détecter la préparation de crimes ou de délits ou d'en empêcher la commission, la police peut engager un de ses membres, dont l'identité et la fonction ne sont pas décelables, au cours d'interventions brèves et sans utilisation d'une identité d'emprunt, aux conditions suivantes :

- a) il existe des indices sérieux qu'une infraction pourrait être commise;
- b) d'autres mesures de recherche d'information n'ont pas abouti, n'auraient aucune chance d'aboutir ou seraient excessivement difficiles.

**Art. 22**      **Enquête sous couverture (nouveau)**

<sup>1</sup> Avant l'ouverture d'une instruction pénale et afin de détecter la préparation de crimes ou de délits ou d'en empêcher la commission, la police peut mener des enquêtes sous couverture aux conditions suivantes :

- a) il existe des indices sérieux qu'une infraction pourrait être commise;
- b) la gravité ou la particularité de l'infraction considérée le justifie;
- c) d'autres mesures d'enquête n'ont pas abouti, n'auraient aucune chance d'aboutir ou seraient excessivement difficiles.

<sup>2</sup> Seul un membre de la police peut procéder à des actes d'enquête sous couverture.

<sup>3</sup> Le chef de la police peut doter l'agent infiltré d'une identité d'emprunt.

<sup>4</sup> La mise en œuvre d'actes d'enquête sous couverture est soumise à l'autorisation du chef du département.

<sup>5</sup> L'article 151 du code de procédure pénale suisse, du 5 octobre 2007, s'applique par analogie.

**Art. 2**      **Entrée en vigueur**

Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

*Date de dépôt : 8 janvier 2013*

## RAPPORT DE LA MINORITÉ

### **Rapport de M<sup>me</sup> Irène Buche**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

La minorité n'est pas en soi opposée à l'instauration de mesures préalables, compte tenu de l'objectif bien compris visé par le département de la sécurité de pouvoir empêcher la commission d'infractions (crimes et délits), notamment en matière de pédophilie sur les réseaux sociaux, en restaurant la capacité de la police à agir avant la commission d'une infraction, ce que le CPP ne permet pas.

Elle s'est toutefois opposée à ce projet de loi (PS) ou s'est abstenue (Verts) en raison des grandes incertitudes et des doutes qui demeurent sur différents points essentiels après l'examen hâtif effectué en Commission judiciaire et de la police.

Nous déplorons à ce propos que la proposition socialiste d'auditionner M. Bernhard Sträuli, professeur de droit pénal, ait été refusée par la majorité de la commission, alors que son audition aurait permis de l'éclairer notamment sur la compatibilité ou non du projet de loi avec le droit fédéral. Ce point est en effet resté non résolu, malgré les affirmations du département.

M. Olivier Jornot, procureur général, a lui-même déclaré que le Ministère public craint que la récolte de preuves ne soit déclarée illicite, si elle était effectuée dans le cadre d'une loi cantonale contraire au droit fédéral, laissant ainsi planer le doute sur la validité de la base légale que constituerait ce projet de loi.

D'autre part, l'article publié dans la Revue pénale suisse en 2012 par Laurent Contat et Jérémie Müller (page 311 ss) démontre à tout le moins la complexité de la situation juridique et la très probable incompatibilité de la législation du canton de Vaud, semblable au projet de loi genevois, avec le droit fédéral.

M. Jornot a émis d'autres réserves sérieuses sur le projet de loi, en relevant en particulier qu'il trouvait l'exposé des motifs exagérément

optimiste s'agissant de sa portée, car il ne serait pas applicable dans le domaine de la lutte contre les stupéfiants. Il a par ailleurs précisé que le Ministère public n'entendait pas prendre position sur l'article 22 PL, qui est de nature politique et représente beaucoup d'enjeux concernant la conception de la police dans la société, puisqu'il s'agirait d'admettre que la police peut infiltrer des organisations n'ayant pas commis d'infraction.

D'autre part, l'incertitude sur la limite de temps autorisé pour la conservation des données recueillies dans le cadre de telles mesures constitue un autre écueil considérable pour la minorité. S'il semble en effet évident que la LIPAD s'applique, il n'a pas pu être déterminé clairement en commission quelle serait la durée possible de conservation des données recueillies dans le cadre des mesures préalables, des réponses différentes ayant été données par les différents représentants du département de la sécurité et le projet de loi ne contenant aucune disposition à ce propos.

Pour le surplus, la question des limites posées aux activités de la police dans le cadre de ce projet de loi et de la surveillance qui y est apportée reste entière. Il n'est pas certain pour la minorité que ce projet de loi permettra d'éviter la collecte d'informations sur des groupes ou des citoyens, et de ce fait un nouveau scandale des fiches, et qu'il atteindra vraiment son but qui est la récolte d'informations en vue d'empêcher la commission d'infractions graves.

La minorité regrette à cet égard que l'amendement socialiste à l'article 21A, alinéa 1, lettre a prévoyant que l'infraction doit être grave ait été refusé à la majorité (texte proposé : a) il existe des indices sérieux qu'une infraction grave pourrait être commise).

On peut en effet craindre que dans le cas de simples délits il y ait un empiètement sur les libertés fondamentales et que les garde-fous ne soient pas suffisants pour prévenir d'éventuels dérapages des enquêteurs.

La possibilité pour la police de procéder à de telles mesures sans la moindre surveillance pendant une durée de 30 jours n'est pas non plus de nature à rassurer la minorité, ce sans compter qu'il n'est prévu absolument aucune procédure de contrôle judiciaire.

La minorité vous invite donc à refuser ce projet de loi, adopté à la hâte et sans aucune garantie qu'il respecte le droit fédéral et les libertés fondamentales.