11.033

**Message
relatif à l'ordonnance de l'Assemblée fédérale interdisant
le groupe Al-Qaïda et les organisations apparentées**

du 18 mai 2011

Messieurs les Présidents,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons pour approbation un projet d'ordonnance de l'Assemblée fédérale interdisant le groupe Al-Qaïda et les organisations apparentées.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

18 mai 2011

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Micheline Calmy-Rey
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Condensé

Par le présent message, le Conseil fédéral soumet aux Chambres fédérales un projet d'ordonnance de l'Assemblée fédérale pour la poursuite de l'interdiction du groupe Al-Qaïda et des organisations apparentées à l'échéance de l'ordonnance du Conseil fédéral.

En novembre 2001, le Conseil fédéral a édicté l'ordonnance interdisant le groupe «Al-Qaïda» et les organisations apparentées sur la base des art. 184, al. 3, et 185, al. 3, de la Constitution (Cst.; RS 101). Répondant aux attentats du 11 septembre 2001, cette ordonnance donnait un signal clair tant sur le plan de la politique intérieure (maintien de la sûreté intérieure) que sur le plan de la politique extérieure (lutte de la communauté internationale contre le terrorisme). Sa validité a été prorogée en 2003, 2005 et 2008, jusqu'au 31 décembre 2011. Une nouvelle prorogation serait problématique car le législateur a prévu que les normes qui doivent rester en vigueur sur une longue période doivent être transférées dans le droit ordinaire.

La loi fédérale du 17 décembre 2010 sur la sauvegarde de la démocratie, de l'Etat de droit et de la capacité d'action dans les situations extraordinaires (RO 2011 1381) est entrée en vigueur le 1^{er} mai 2011, modifiant la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS 172.010). Celle-ci prévoit que, lorsqu'il édicte une ordonnance en se fondant sur les art. 184, al. 3, et 185, al. 3, Cst., le Conseil fédéral doit soumettre à l'Assemblée fédérale dans un délai de six mois un projet qui en établit la base légale ou un projet d'ordonnance de l'Assemblée fédérale qui se fonde sur l'art. 173, al. 1, let. c, Cst. (d'une durée maximum de trois ans) et qui remplace l'ordonnance du Conseil fédéral.

Selon l'art. 173, al. 1, let. c, Cst., l'Assemblée fédérale a, entre autres, la tâche et la compétence de prendre les mesures nécessaires pour préserver la sécurité intérieure et extérieure, l'indépendance et la neutralité de la Suisse et elle peut, lorsque des circonstances extraordinaires l'exigent, édicter des ordonnances ou des arrêtés fédéraux simples pour remplir ces tâches.

Le Conseil fédéral a discuté le 6 avril 2011 de la suite à donner à l'interdiction du groupe Al-Qaïda. Après avoir examiné diverses possibilités, il s'est notamment prononcé contre une interdiction générale de certains types d'organisation et en faveur du remplacement de l'ordonnance du Conseil fédéral par une ordonnance de l'Assemblée fédérale limitée à trois ans. Il a ainsi manifesté sa volonté de maintenir l'interdiction et de poursuivre la voie sur laquelle il s'est engagé.

A une disposition près, le présent projet d'ordonnance de l'Assemblée fédérale est identique à l'ordonnance du Conseil fédéral édictée sur la base des art. 184, al. 3, et 185, al. 3, Cst.

Message

1 Présentation de l'objet

1.1 Contexte

Le 7 novembre 2001, le Conseil fédéral a édicté l'ordonnance interdisant le groupe «Al-Qaïda» et les organisations apparentées¹ en se fondant sur les art. 184, al. 3, et 185, al. 3, Cst.². Cette ordonnance a été prorogée en 2003³, 2005⁴ et 2008⁵, jusqu'au 31 décembre 2011.

Ces trois prorogations sont notamment dues au fait que le Conseil fédéral a examiné la possibilité de prononcer une interdiction générale de certains types d'organisation dans le message relatif à la modification de la loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure («LMSI II»)⁶ et dans le message complémentaire relatif à cette modification («LMSI II réduite»)⁷. Il s'est finalement prononcé pour une interdiction de certaines activités, principalement pour des raisons de proportionnalité. Cette décision n'a toutefois en rien affaibli sa volonté de lutter contre le terrorisme, en particulier contre le groupe Al-Qaïda, qui représente toujours un danger pour la Suisse.

Lors de la session d'hiver 2010, le Parlement a adopté la loi fédérale du 17 décembre 2010 sur la sauvegarde de la démocratie, de l'Etat de droit et de la capacité d'action dans les situations extraordinaires⁸. Entrée en vigueur le 1^{er} mai 2011, elle prévoit notamment que, lorsqu'il édicte une ordonnance qui se fonde directement sur la Constitution, le Conseil fédéral doit soumettre à l'Assemblée fédérale dans un délai de six mois un projet qui en établit la base légale ou un projet d'ordonnance de l'Assemblée fédérale d'une durée maximale de trois ans (art. 7c et 7d de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration [LOGA]⁹).

Cette loi ne contient pas de dispositions transitoires prévoyant un effet rétroactif. Les nouveaux délais fixés aux art. 7c et 7d LOGA ne sont donc pas immédiatement applicables aux ordonnances qui étaient en vigueur le 1^{er} mai 2011: ils le sont uniquement lors de leur prorogation.

Le nouvel art. 7d LOGA, qui règle le remplacement des ordonnances qui se fondent directement sur l'art. 185, al. 3, Cst., est donc applicable à la prorogation de l'interdiction du groupe Al Qaïda au-delà du 31 décembre 2011.

- 1 RS 122
- 2 RS 101
- 3 RO 2003 4485
- 4 RO 2005 5425
- 5 RO 2008 6271
- 6 FF 2007 4773
- 7 FF 2010 7147
- 8 RO 2011 1381
- 9 RS 172.010

1.2 Solutions étudiées

Le Conseil fédéral a examiné les solutions suivantes:

- fin de l'interdiction,
- prorogation de l'interdiction,
- projet d'ordonnance de l'Assemblée fédérale,
- création d'une base légale formelle,
- interdiction générale de certains types d'organisation.

Fin de l'interdiction

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, le terme d'organisation criminelle visé à l'art. 260^{ter} du code pénal¹⁰ inclut les groupes terroristes très dangereux. En font notamment partie le groupe extrémiste islamiste Martyrs pour le Maroc, l'organisation clandestine kosovo-albanaise Armée nationale albanaise, les Brigades rouges italiennes, l'organisation basque ETA et le réseau international Al-Qaïda (voir ATF 132 IV 132).

Ne pas remplacer l'ordonnance en vigueur ou renoncer à interdire spécifiquement le groupe Al-Qaïda ne modifie donc en rien le fait que toute participation à ce groupe est punissable. Seule l'organisation Al-Qaïda en tant que telle ne serait plus interdite.

Prorogation de l'interdiction

Non seulement l'interdiction du groupe Al-Qaïda est fondée sur le droit de nécessité, mais elle a été prorogée à trois reprises pour être en vigueur depuis dix ans. La question de la licéité d'une nouvelle prorogation se pose compte tenu de la volonté du législateur de limiter la validité de ces ordonnances. Quelle que soit la réponse, il faut partir du principe que les nouveaux art. 7c et 7d LOGA seront applicables si l'ordonnance fait l'objet d'une nouvelle prorogation. Le Conseil fédéral devra donc soumettre à l'Assemblée fédérale dans un délai de six mois un projet établissant la base légale de l'ordonnance à proroger ou un projet d'ordonnance de l'Assemblée fédérale.

Projet d'ordonnance de l'Assemblée fédérale

Aux termes de l'art. 173, al. 1, let. c, Cst., l'Assemblée fédérale a la tâche et la compétence, lorsque des circonstances extraordinaires l'exigent, d'édicter des ordonnances ou des arrêtés fédéraux simples pour préserver la sécurité extérieure et intérieure de la Suisse, son indépendance et sa neutralité.

Cette disposition permet de faire interdire le groupe Al-Qaïda par le Parlement. Selon le nouvel art. 7d LOGA, la durée d'une telle ordonnance de l'Assemblée fédérale doit être limitée à trois ans. Cette solution pourrait entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2012, ce qui permettrait de poursuivre l'interdiction sans interruption.

¹⁰ RS 311.0

Création d'une base légale formelle

L'interdiction formelle du groupe Al-Qaïda et des organisations apparentées devrait faire l'objet d'une loi fédérale ad hoc ou être intégrée à une procédure législative en cours.

Interdiction générale de certains types d'organisation

Une autre possibilité consisterait à créer une base légale qui prononce une interdiction générale pour toutes les organisations qui mettent l'Etat en danger, en particulier les organisations terroristes.

L'interdiction de certains types d'organisation fait certainement partie des mesures les plus radicales pour empêcher des activités au détriment de l'Etat. Elle ne doit être prononcée qu'à titre exceptionnel, car elle porte gravement atteinte aux droits fondamentaux. Sa proportionnalité devrait être examinée séparément pour chaque cas concret et cet examen devrait prévoir une procédure de recours en raison de la garantie générale d'accès au juge prévue par la Constitution.

1.3 Justification et appréciation de la solution proposée

Le 6 avril 2011, le Conseil fédéral a discuté les solutions envisageables. Il s'est en particulier prononcé contre une interdiction générale de certains types d'organisation et en faveur d'une ordonnance de l'Assemblée fédérale fondée sur l'art. 173, al. 1, let. c, Cst.

Interdire Al-Qaïda et les organisations apparentées par une ordonnance de l'Assemblée fédérale comporte plusieurs avantages tout en évitant les inconvénients les plus importants des autres solutions examinées. Tout d'abord, la poursuite sans interruption de l'interdiction du groupe Al-Qaïda (interdiction dont le principe n'est pas contesté) sera assurée pour trois années supplémentaires. D'ici là, le risque que représente toujours le groupe Al-Qaïda devrait être clarifié, de même que la nécessité ou la manière de le combattre. Notons à cet égard que le message complémentaire du 27 octobre 2010 «LMSI II réduite» propose d'interdire certaines activités et que la loi sur le service de renseignement est en voie d'élaboration. De nouvelles décisions, portant notamment sur la poursuite de l'interdiction d'Al-Qaïda, seront prises en temps voulu en fonction du risque que représentera le groupe terroriste à ce moment et de l'arsenal législatif qui aura été adopté. La nécessité (incontestée) de protéger la société contre les dangers du terrorisme demeurera en tout état de cause.

Par ailleurs, le Parlement pourra se prononcer tant sur le contenu de l'ordonnance que sur la suite des opérations, ce qui permet d'éviter que l'interdiction figure à un niveau législatif peu approprié («Création d'une base légale formelle»), que la politique extérieure de la Suisse subisse des pressions en raison de l'établissement d'une liste d'organisations terroristes («Interdiction générale de certains types d'organisation») ou de brusquer les Etats engagés dans la lutte contre le terrorisme ou nos voisins européens en ne prenant aucune mesure ou en donnant l'impression d'autoriser l'organisation terroriste («Fin de l'interdiction»).

Comme dit plus haut, l'Assemblée fédérale a la tâche et la compétence d'édicter des ordonnances ou des arrêtés fédéraux simples pour préserver la sécurité extérieure et intérieure de la Suisse, son indépendance et sa neutralité lorsque des circonstances particulières l'exigent (art. 173, al. 1, let. c, Cst.).

En dépit des efforts considérables déployés par la communauté internationale, Al-Qaïda n'a pas disparu. Même après la mort de son «fondateur», cette organisation devrait sans doute poursuivre ses activités, du moins provisoirement. Bien que les capacités opérationnelles de son noyau dur se soient affaiblies, des branches de l'organisation ont réussi à s'implanter dans la péninsule arabique, au Maghreb islamique et en Irak. Ces dernières années, les activités terroristes de la branche maghrébine, en particulier des enlèvements, ont directement touché les intérêts de la Suisse en matière de sécurité. Par ailleurs, la probabilité d'actes terroristes pour des motifs islamistes a augmenté dans l'ensemble de l'Europe occidentale. Jusqu'à présent, la Suisse a été épargnée par de tels actes et, pour autant qu'on puisse en juger, notre pays ne constitue pas actuellement une cible prioritaire du terrorisme islamiste. Cette situation peut toutefois se modifier à tout moment: la Suisse fait partie de la zone à risque de l'Europe occidentale, elle est désignée par les djihadistes comme un «Etat croisé» – ce qui légitime des attentats – et il existe dans notre pays des structures islamistes actives, prêtes à faire usage de la violence et en partie connectées entre elles. Il existe donc des risques d'attentat: en dernière analyse, il faut partir du principe que la menace est concrète. Compte tenu du risque que représente Al-Qaïda, une interdiction de ce groupe est nécessaire pour préserver la sécurité intérieure et extérieure de la Suisse.

En raison de l'urgence du message (remplacement de l'ordonnance en vigueur par une ordonnance de l'Assemblée fédérale au 31 décembre 2011) et du fait que les cantons, les partis politiques et les milieux intéressés ne devraient pas contester que les activités terroristes du groupe Al-Qaïda et des organisations apparentées sont indésirables sur territoire suisse (et qu'il faut donc prolonger l'interdiction), aucune procédure de consultation n'a été menée.

1.4 Droit comparé et rapports avec le droit européen

Nos voisins combattent Al-Qaïda dans le cadre de leur lutte générale contre le terrorisme. Ils ne disposent pas de normes spécifiques interdisant ce groupe à l'échelon national.

L'Union européenne (UE) et ses Etats membres collaborent étroitement dans le domaine de la lutte contre le terrorisme. Depuis l'instauration de la libre circulation dans l'espace Schengen, la menace que pose le terrorisme international requiert une collaboration transfrontalière. Les quatre piliers du plan global de la lutte contre le terrorisme au sein de l'UE sont la prévention (lutte contre la radicalisation et le recrutement), la protection (réduction de la vulnérabilité contre les attentats), la poursuite (détection précoce d'actes terroristes et destruction de structures terroristes) et la préparation (amélioration de la capacité de réaction pour maîtriser les conséquences d'actes terroristes).

La lutte contre le terrorisme est principalement du ressort des Etats membres. Toutefois, l'UE définit des normes minimales et émet des recommandations communes. Elle s'appuie essentiellement à cet égard sur la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité de l'ONU relative à la lutte contre le financement du terrorisme¹¹. Contrairement à la résolution 1267 (1999) concernant «Al-Qaïda» et les

¹¹ [www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/1373\(2001\)](http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/1373(2001))

Taliban¹², elle demande en effet que tous les Etats prennent des mesures de sécurité pour empêcher les actes terroristes. Le 27 décembre 2001 le Conseil de l'Union européenne a ainsi adopté une position commune relative à l'application de cette résolution¹³ et approuvé les instruments juridiques correspondants (règlement [CE] n° 2580/2001¹⁴).

1.5 Application

L'application de l'ordonnance de l'Assemblée fédérale peut s'appuyer entièrement sur les autorités de sécurité en place aux échelons fédéral et cantonal (aucun changement par rapport à l'ordonnance du Conseil fédéral). Elle n'entraîne pas de dépenses supplémentaires ou de besoins en personnel.

2 Commentaire

A l'exception de l'art. 5, le projet d'ordonnance de l'Assemblée fédérale est identique à l'ordonnance du 7 novembre 2001 interdisant le groupe «Al-Qaïda» et les organisations apparentées¹⁵. Les autres changements sont uniquement d'ordre formel.

Art. 1

Cette disposition interdit nommément le groupe Al-Qaïda, tous les groupes de couverture et tous ceux qui émanent d'Al-Qaïda dès lors qu'ils agissent sur son ordre ou que les dirigeants, leurs buts et leurs moyens sont identiques à ceux d'Al-Qaïda.

Art. 2

Cette disposition interdit – tant en Suisse qu'à l'étranger – le recrutement en faveur d'une organisation visée à l'art. 1, la participation à une telle organisation, le soutien personnel et matériel (y compris les actions de propagande) apporté à une telle organisation et toute autre manière d'encourager ses activités. La quotité de la peine se fonde sur les anciennes ordonnances visant à limiter l'acquisition d'armes par des étrangers, qui prévoyaient également des sanctions en cas d'infraction (emprisonnement et amendes).

Art. 3

Cette disposition prévoit que les dispositions générales du code pénal, en particulier la confiscation élargie de valeurs patrimoniales en possession de groupes et d'organisations criminelles, sont applicables.

¹² [www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/1267\(1999\)](http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/1267(1999))

¹³ Position commune 2001/931/PESC du Conseil du 27 décembre 2001 relative à l'application de mesures spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme, JO L 344 du 28.12.2001, p. 93

¹⁴ Règlement (CE) n° 2580/2001 du Conseil du 27 décembre 2001 concernant l'adoption de mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, JO L 344 du 28.12.2001, p. 70; modifié pour la dernière fois par le règlement d'exécution (UE) n° 83/2011, JO L 28 du 2.2.2011, p. 14.

¹⁵ RS 122

Art. 4

La communication des décisions est limitée aux organes de sécurité les plus importants.

Art. 5

L'ordonnance de l'Assemblée fédérale est limitée à trois ans. Cette durée de validité est fixée dans le nouvel art. 7d LOGA, introduit par la loi fédérale sur la sauvegarde de la démocratie, de l'Etat de droit et de la capacité d'action dans les situations extraordinaires (voir ch. 1.1).

3 Conséquences

3.1 Conséquences pour la Confédération

Pour la Confédération, l'application de l'ordonnance du 7 novembre 2001 interdisant le groupe «Al-Qaïda» et les organisations apparentées¹⁶ n'a eu que de faibles répercussions en termes financiers et en termes de personnel. Selon toute vraisemblance, son remplacement par une ordonnance de l'Assemblée fédérale devrait être sans conséquences. Le présent projet n'implique donc pas de dépenses supplémentaires ou de besoins en personnel.

3.2 Conséquences pour les cantons et les communes

Le niveau de sécurité dans les cantons et les communes se maintiendra au niveau actuel.

3.3 Conséquences économiques

Nécessité et possibilité d'une intervention de l'Etat

La mise en œuvre du projet augmentera la sécurité de la Suisse et renforcera son image en soulignant sa volonté et sa détermination à lutter durablement contre le terrorisme.

Impact du projet sur les différents groupes de la société

Le projet contribue au renforcement de la sécurité intérieure et extérieure ou au maintien de leur niveau et fournit ainsi une contribution à la protection de la population.

Conséquences pour l'économie

Il n'y aura pas de conséquences directes pour l'économie. La sécurité et la stabilité sociale ont cependant pour effet indirect d'améliorer les conditions économiques générales, ce qui renforce la place économique suisse.

¹⁶ RS 122

Aspects pratiques de l'exécution

La mise en œuvre du projet interviendra sur la base des structures des organes de sûreté en place. Il n'y aura aucun changement au niveau de la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons dans le domaine de la protection de l'Etat.

3.4 Autres conséquences

3.4.1 Conséquences sur la politique étrangère

Le projet renforcera la réputation internationale de la Suisse en soulignant en particulier sa volonté à combattre durablement et efficacement le terrorisme fondamentaliste islamiste. L'ordonnance n'entraîne pas d'obligations internationales directes.

4 Liens avec le programme de la législature

Le présent projet n'est inscrit ni dans le message du 23 janvier 2008 sur le programme de la législature 2007 à 2011¹⁷ ni dans l'arrêté fédéral du 18 septembre 2008 sur ce programme¹⁸. L'ordonnance du 7 novembre 2001 interdisant le groupe «Al-Qaïda» et les organisations apparentées¹⁹ est en effet en vigueur jusqu'au 31 décembre 2011 et l'adoption de la loi fédérale sur la sauvegarde de la démocratie, de l'Etat de droit et de la capacité d'action dans les situations extraordinaires, entrée en vigueur depuis, était encore incertaine au moment de l'élaboration du programme de la législature.

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité

L'ordonnance se fonde sur la compétence inhérente de la Confédération en matière de maintien de la sûreté intérieure et extérieure de la Suisse et sur les tâches de la Confédération dans ce domaine (art. 173, al. 1, let. c, Cst.). Par ailleurs, l'art. 22, al. 2, de la loi sur le Parlement prévoit que l'Assemblée fédérale peut édicter des dispositions qui fixent des règles de droit sous la forme d'une ordonnance de l'Assemblée fédérale, notamment, si la Constitution ou la loi l'y autorise (condition qui est remplie dans le cas présent).

L'interdiction du groupe Al-Qaïda et des organisations apparentées est susceptible de porter atteinte à des droits fondamentaux, par exemple à la sphère privée (art. 13 Cst.), à la liberté de réunion (art. 22 Cst.) ou à la liberté d'association (art. 23 Cst.).

¹⁷ FF **2008** 639

¹⁸ FF **2008** 7745

¹⁹ RS **122**

5.3

Forme de l'acte à adopter

L'Assemblée fédérale peut adopter une ordonnance ou un arrêté fédéral simple. Etant donné que l'interdiction ne se limite pas au groupe Al-Qaïda mais qu'elle s'étend aux organisations et groupements apparentés, elle est de caractère général et abstrait. Par ailleurs, l'art. 2 de l'ordonnance prévoit des dispositions pénales. L'acte doit donc prendre la forme d'une ordonnance de l'Assemblée fédérale, comme le prévoit l'art. 7d, al. 2, let. a, ch. 2, LOGA.