

11.xxx

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

du ...

---

Messieurs les Présidents,  
Mesdames, Messieurs,

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

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

...

Au nom du Conseil fédéral suisse:

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

---

## Condensé

*Avec le présent message, le Conseil fédéral soumet aux Chambres fédérales le projet pour une ordonnance de l'Assemblée fédérale pour la poursuite de l'interdiction du groupe Al-Qaïda et des organisations apparentées à échéance de l'ordonnance du Conseil fédéral en vigueur actuellement.*

*En novembre 2001, le Conseil fédéral, sur la base des art. 184, al. 3, et 185, al. 3 de la Constitution (Cst.; RS 101), a édicté l'ordonnance interdisant le groupe Al-Qaïda et les organisations apparentées. Il réagissait ainsi aux attentats terroristes du 11 septembre 2001 et 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 des Etats contre le terrorisme). La durée de validité de cette ordonnance a été prorogée en 2003, 2005 et 2008 et elle est en vigueur jusqu'au 31 décembre 2011. Une nouvelle prorogation serait critique car les dispositions relatives aux limitations fixées par le législateur prévoient que les normes devant rester en vigueur pendant 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 est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2011. Cette loi, avec la modification de la loi fédérale du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration, stipule que le Conseil fédéral, dans un délai de six mois, doit soumettre à l'Assemblée fédérale soit un projet établissant la base légale des ordonnances qu'il a édictées en se fondant sur les art. 184, al. 3, et 185, al. 3 Cst., soit un projet pour une ordonnance de l'Assemblée fédérale se fondant sur l'art. 173, al. 1, let. c, Cst. (d'une durée maximum de trois ans) destinée à remplacer 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 6 avril 2011, le Conseil fédéral a discuté la marche à suivre concernant l'interdiction d'Al-Qaïda. Après avoir examiné diverses possibilités, il s'est notamment prononcé contre une interdiction générale d'organisations 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 en vigueur et de poursuivre la voie sur laquelle il s'est engagé.*

*A l'exception d'une disposition, 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 Bases du projet

### 1.1 Contexte

Le Conseil fédéral, se fondant sur les art. 184, al. 3, et 185, al. 3 de la Constitution (Cst.), a édicté, le 7 novembre 2001<sup>1</sup>, l'ordonnance interdisant le groupe Al-Qaïda et les organisations apparentées. Cette ordonnance a été prorogée en 2003<sup>2</sup>, 2005<sup>3</sup> et 2008<sup>4</sup> et elle est en vigueur jusqu'au 31 décembre 2011.

La prorogation de cette ordonnance à trois reprises est notamment due au fait que le Conseil fédéral, dans le cadre du message<sup>5</sup> et du message complémentaire<sup>6</sup> relatifs à la modification de la loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure («LMSI II» et «LMSI II réduite»), a examiné l'introduction d'une interdiction générale d'organisations, et qu'il s'est finalement, pour des raisons de proportionnalité, prononcé en faveur d'une interdiction d'activités. Cela 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 sa session d'hiver 2010, le parlement a approuvé la loi fédérale du 17 décembre 2010<sup>7</sup> sur la sauvegarde de la démocratie, de l'Etat de droit et de la capacité d'action dans les situations extraordinaires. Cette loi entre en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2011. Elle prévoit notamment que le Conseil fédéral, dans un délai de six mois, doit soumettre à l'Assemblée fédérale soit un projet établissant la base légale pour une ordonnance qu'il a édictée, soit un projet pour une ordonnance de l'Assemblée fédérale (d'une durée maximale de trois ans) (futurs art. 7c et 7d de la loi fédérale du 21 mars 1997<sup>8</sup> sur l'organisation du gouvernement et de l'administration).

Cette loi ne contient pas de dispositions transitoires prévoyant un effet rétroactif. Les nouveaux délais ne sont donc pas immédiatement applicables aux ordonnances qui se fondent directement sur la Constitution et qui sont déjà en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2011. Ce n'est que lors de leur prorogation que les délais fixés aux art. 7c et 7d de la loi fédérale du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA; RS 172.010) pourront être appliqué à ces ordonnances.

En cas de prorogation de l'interdiction d'Al-Qaïda au delà du 31 décembre 2011, c'est le nouvel art. 7d de la loi fédérale sur l'organisation du gouvernement et de l'administration, qui règle le remplacement des ordonnances directement basées sur l'art. 185, al. 3 Cst., qui serait applicable.

1 RS 122  
2 RO 2003 4485  
3 RO 2005 5425  
4 RO 2008 6271  
5 FF 2007 4773  
6 FF 2010 7147  
7 FF 2010 8207  
8 RS 172.010

## 1.2 Solutions examinées

Pour déterminer la marche à suivre, le Conseil fédéral a examiné les solutions suivantes:

- Renoncement à la poursuite de l'interdiction
- Prorogation de l'interdiction en vigueur
- Projet pour une ordonnance de l'Assemblée fédérale
- Création d'une base légale formelle
- Interdiction générale d'organisations.

### *Renoncement à la poursuite de l'interdiction*

La jurisprudence du Tribunal fédéral relative à la définition d'organisation criminelle selon l'art. 260<sup>ter</sup> du Code pénal suisse<sup>9</sup> inclut des groupements terroristes très dangereux. En font notamment partie le groupement extrémiste-islamiste Martyres pour le Maroc, l'organisation clandestine kosovo-albanaise Armée nationale albanaise (ANA), les Brigades rouges italiennes, l'organisation basque ETA et le réseau international Al-Qaïda (voir ATF 132 IV 132).

L'échéance de l'ordonnance d'interdiction en vigueur ou le renoncement à poursuivre l'interdiction spécifique d'Al-Qaïda ne modifie donc en rien le fait qu'une participation à ce groupe est punissable. Mais l'interdiction ne frapperait plus l'organisation en tant que telle.

### *Prorogation de l'interdiction en vigueur*

L'interdiction actuelle étant fondée sur droit de nécessité, qu'elle a été prorogée à trois reprises et qu'elle est donc en vigueur depuis dix ans, la question de l'opportunité d'une nouvelle prorogation se pose compte tenu de la volonté du législateur de limiter la durée de ces ordonnances. Indépendamment de la décision qui sera prise, il faut partir du principe que les nouveaux art. 7c et 7d de la loi fédérale sur l'organisation du gouvernement et de l'administration, dont la modification a été induite 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, seront applicables si l'ordonnance fait l'objet d'une nouvelle prorogation et que le Conseil fédéral devrait par conséquent, dans un délai de six mois, soumettre à l'Assemblée fédérale soit un projet établissant la base légale de l'ordonnance à proroger, soit un projet pour une ordonnance de l'Assemblée fédérale.

### *Projet pour une ordonnance de l'Assemblée fédérale*

Conformément à 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 ainsi que son indépendance et sa neutralité.

Ces normes permettent par conséquent de faire approuver l'interdiction d'Al-Qaïda par le parlement. Selon le nouvel art. 7d de la loi fédérale sur l'organisation du gouvernement et de l'administration, modifié par la loi fédérale sur la sauvegarde de la démocratie, de l'Etat de droit et de la capacité d'action dans les situations extra-

<sup>9</sup> RS 311.0

ordinaires, la durée d'une ordonnance de l'Assemblée fédérale doit être limitée à trois ans. Cette solution pourrait entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2012, ce qui permettrait de poursuivre sans interruption l'interdiction en vigueur actuellement.

#### *Création d'une base légale formelle*

Pour une base légale formelle, l'interdiction d'Al-Qaïda et des organisations apparentées devrait faire l'objet d'une loi fédérale séparée ou être prise en compte dans une procédure législative en cours.

#### *Interdiction générale d'organisations*

Une autre possibilité d'interdire Al-Qaïda consisterait à créer une base légale pour une interdiction générale d'organisations qui mettent l'Etat en danger, en particulier les organisations terroristes.

Les interdictions d'organisations font certainement partie des mesures les plus radicales pour empêcher des activités au détriment de l'Etat et elles ne doivent être prononcées qu'à titre exceptionnel. La création d'une base juridique pour une interdiction générale d'organisations serait une atteinte importante au droit fondamental dont la proportionnalité devrait être examinée séparément pour chaque cas concret et qui implique, compte tenu du droit général d'accès au juge, l'ouverture d'une procédure de recours.

### **1.3 Justification et évaluation de la solution proposée**

Le 6 avril 2011, le Conseil fédéral a discuté la marche à suivre. Il s'est en particulier prononcé contre une interdiction générale d'organisations et en faveur d'une ordonnance de l'Assemblée fédérale basée sur les art. 173, al. 1, let. c Cst.

La solution proposée par le Conseil fédéral d'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 possibilités examinées: d'une part, la poursuite sans interruption du principe incontesté de l'interdiction d'Al-Qaïda est assurée pour trois années supplémentaires. D'ici là, le potentiel de danger que représente toujours Al-Qaïda devrait être clarifié, de même que la nécessité ou la manière la plus appropriée de combattre ce groupe, et ceci en particulier dans la perspective de l'interdiction réduite d'activités proposée dans le message complémentaire du 27 octobre 2010<sup>10</sup> relatif à la modification de la loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI II réduite) et dans la perspective de la loi sur le service de renseignement en voie d'élaboration. La marche à suivre, notamment la poursuite de l'interdiction, devra à nouveau être examinée en fonction du potentiel de danger d'Al-Qaïda à ce moment-là et en fonction des instruments à disposition. Le fait incontesté de l'intérêt public à protéger la société des dangers du terrorisme n'est pas touché.

D'autre part, le parlement pourra se prononcer tant sur le contenu de l'ordonnance que sur la procédure à suivre. Cela permet d'éviter que l'interdiction de cette organisation terroriste soit arrêtée à un niveau législatif peu appropriée (comme avec la variante «Création d'une base légale formelle»), que la Suisse, par l'établissement

<sup>10</sup> FF 2010 7895

d'une liste d'organisations terroristes, soit exposée à un accroissement de la pression sur sa politique extérieure (comme avec la variante «Interdiction générale d'organisations») ou de brusquer les Etats engagés dans la lutte contre le terrorisme ou les Etats européens voisins en ne prenant aucune mesure ou par une présumée légalisation (comme avec la variante «Renoncement à la poursuite de l'interdiction»).

Comme nous l'avons mentionné, l'Assemblée fédérale, conformément à l'art. 173, al. 1, let. c Cst., 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 ainsi que son indépendance et sa neutralité lorsque des circonstances particulières l'exigent.

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 du noyau dur d'Al-Qaïda se soient affaiblies, des branches telles qu'Al-Qaïda dans la péninsule arabique (AQPA), Al-Qaïda au Maghreb islamique (AQMI) et Al-Qaïda en Irak (AQI) ont réussi à s'implanter. Ces dernières années, les activités terroristes de l'AQMI, 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 selon l'appréciation actuelle, notre pays ne constitue pas 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» – raison considérée comme légitime pour des attentats terroristes – et il existe dans notre pays des structures islamistes actives, prêtes à faire usage de violence et en partie connectées entre-elles. Des potentiels d'attentats terroristes existent donc. Dans l'ensemble, il faut partir d'une menace concrète. Compte tenu du potentiel de danger qui émane d'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 actuelle 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 contestent pas que les activités terroristes du groupe Al-Qaïda et des organisations apparentées doivent être empêchées sur territoire suisse (poursuite de l'interdiction en vigueur), il a été renoncé à une procédure de consultation.

## **1.4 Comparaison et liens avec le droit européen**

Nos pays voisins combattent Al-Qaïda dans le cadre de leur lutte générale contre le terrorisme. A l'échelon national, ils ne disposent donc pas de normes spécifiques interdisant le groupe Al-Qaïda.

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 émanant du terrorisme international requière une collaboration transfrontalière. Les quatre piliers du concept global de l'UE pour la lutte contre le terrorisme sont la prévention (lutte contre la radicalisation et le recru-

tement), la protection (réduction de la vulnérabilité contre les attentats), la poursuite (la détection précoce d'actes terroristes et la destruction de structures terroristes) et la préparation à la défense (amélioration de la capacité de réaction pour la maîtrise des conséquences d'actes terroristes).

La principale responsabilité de la lutte contre le terrorisme est du ressort des Etats membres. Mais l'UE s'engage pour des standards minimaux et des recommandations communes. A cet égard, elle s'appuie sur la résolution 1373 de l'ONU relative à la lutte contre le financement du terrorisme qui demande, à l'encontre de la résolution 1267 de l'ONU concernant Al-Qaïda et les Talibans, que les Etats prennent eux-mêmes les mesures de sécurité voulues pour empêcher les actes terroristes. Le 27 décembre 2001, dans une position commune, le Conseil de l'Europe a décidé d'appliquer cette résolution et approuvé les instruments juridiques correspondants (Règlement (CE) n° 2580/2001 concernant l'adoption de mesures restrictives spécifiques dans la lutte contre le terrorisme).

## **1.5 Mise en œuvre**

L'application de l'ordonnance de l'Assemblée fédérale (comme l'ordonnance du Conseil fédéral) peut être fondée entièrement sur les autorités de sécurité fédérales et cantonales en place. Le présent message n'entraîne pas de moyens financiers ou en personnel supplémentaires.

## **2 Commentaires des différentes dispositions**

A l'exception de l'art. 5, le contenu du projet de l'ordonnance de l'Assemblée fédérale est identique à l'ordonnance du 7 novembre 2001<sup>11</sup> interdisant le groupe Al-Qaïda et les organisations apparentées.

### *Art. 1*

Est nommément interdit le groupe Al-Qaïda ainsi que tous les groupes de couverture et ceux qui émanent d'Al-Qaïda pour autant qu'ils agissent sur son ordre ou que les dirigeants, les buts et les moyens soient identiques à ceux d'Al-Qaïda.

### *Art. 2*

Est interdit – tant en Suisse qu'à l'étranger – le recrutement, la participation, le soutien personnel et matériel (y compris les actions de propagande) ainsi que toute autre manière d'encourager les activités d'une organisation interdite selon l'art. 1. La mesure de la peine s'oriente sur les anciennes ordonnances visant à limiter l'acquisition d'armes par des étrangers, qui prévoyaient également des sanctions en cas d'infractions (emprisonnement et amendes).

### *Art. 3*

Les règles générales du Code pénal, en particulier la confiscation élargie de valeurs patrimoniales en possession de groupements et d'organisations criminelles, sont applicables.

<sup>11</sup> 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 limitation est fixée dans le nouvel art. 7d de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration modifié dans le cadre 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.

### **3 Conséquences**

#### **3.1 Conséquences pour la Confédération**

Pour la Confédération, l'application de l'ordonnance du 7 novembre 2001<sup>12</sup> interdisant le groupe Al-Qaïda et les organisations apparentées n'a eu que de faibles répercussions financières et en personnel. Selon toute vraisemblance, l'interdiction par une ordonnance de l'Assemblée fédérale ne devrait pas entraîner de conséquences supplémentaires. Le présent message n'implique donc pas de moyens financiers ou en personnel supplémentaires.

#### **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*

Les normes proposées contribuent au renforcement de la sécurité intérieure et extérieure ou au maintien de leur niveau actuel et fournissent ainsi une contribution à la protection de la population

<sup>12</sup> SR 122

### *Implications pour l'économie dans son ensemble*

Il n'y aura pas d'implications directes pour l'économie dans son ensemble. Le contexte rendu plus sûr et socialement plus stable aura pour effet indirect d'améliorer les conditions économiques générales, ce qui renforcera la place économique suisse.

### *Aspects pratiques de l'exécution*

La mise en œuvre du projet interviendra conformément aux principes en vigueur, c'est-à-dire sur la base des structures des organes de sûreté en place, qui ont fait leur preuve. Aucun changement n'intervient 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 ne comporte pas d'obligations internationales directes.

## **4 Programme de la législation**

Le présent projet n'est inscrit ni dans le message du 23 janvier 2008<sup>13</sup> sur le programme de la législation 2007 à 2011 ni dans l'arrêté fédéral du 18 septembre 2008<sup>14</sup> sur ce programme, compte tenu, d'une part, de l'ordonnance du 7 novembre 2001<sup>15</sup> interdisant le groupe Al-Qaïda et les organisations apparentées en vigueur jusqu'au 31 décembre 2011 et, d'autre part, en prévision 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, et de ses effets.

## **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 visant à préserver la sûreté intérieure (art. 173, al. 1, let. c, Cst.). Par ailleurs, conformément à l'art. 22, al. 2, de la loi sur le Parlement, l'Assemblée fédérale peut édicter des règles de droit sous la forme d'une ordonnance 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 selon

<sup>13</sup> FF 2008 639

<sup>14</sup> FF 2008 7745

<sup>15</sup> SR 122



### **5.3**

#### **Forme de l'acte à adopter**

L'assemblée fédérale peut intervenir sous la forme d'une ordonnance ou d'un arrêté fédéral simple. Comme l'interdiction ne se limite pas au groupe Al-Qaïda mais s'étend aux organisations et groupements apparentés, elle est de caractère général abstrait. Par ailleurs, l'art. 2 de l'ordonnance prévoit des dispositions pénales. L'acte à adopter doit par conséquent avoir la forme d'une ordonnance de l'Assemblée fédérale. Cette forme est explicitement prévue à l'art. 7*d*, al. 2, let. a, ch. 2, de la loi fédérale sur l'organisation du gouvernement et de l'administration.

