

14.xxx

**Message
concernant la loi fédérale interdisant les groupes
«Al-Qaïda» et «Etat islamique» et les organisations
apparentées**

du ...

Messieurs les Présidents,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons le projet d'une loi urgente interdisant les groupes «Al-Qaïda» et «Etat islamique» et les organisations apparentées, en vous proposant de l'adopter.

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

...

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Didier Burkhalter
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Condensé

Le présent projet de loi urgente vise, d'une part, à garantir l'interdiction du groupe «Al-Qaïda» et les organisations apparentées au-delà de l'échéance du 31 décembre 2014 de l'ordonnance de l'Assemblée fédérale et, d'autre part, à créer une base légale pour interdire à long terme le groupe «Etat islamique» et les organisations apparentées. La poursuite et l'appréciation de l'ensemble des infractions violant ces interdictions doivent par ailleurs être soumises à la juridiction fédérale.

En novembre 2001, se fondant sur les art. 184, al. 3, et 185, al. 3, de la Constitution, le Conseil fédéral a édicté l'ordonnance interdisant le groupe «Al-Qaïda» et les organisations apparentées. Il a ainsi réagi aux attentats terroristes du 11 septembre 2001 et donné simultanément un signal au niveau de la politique intérieure (maintien de la sûreté intérieure) et extérieure (lutte de la communauté internationale contre le terrorisme). Après avoir été prolongée à trois reprises, en 2003, 2005 et 2008, cette ordonnance a été remplacée le 1^{er} janvier 2012 par une ordonnance de l'Assemblée fédérale de durée limitée, qui arrive à échéance le 31 décembre 2014. Les dispositions légales en vigueur ne permettent pas de la prolonger (cf. art. 7d, al. 3, de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration).

Le 8 octobre 2014, le Conseil fédéral a pris la décision de promulguer l'ordonnance interdisant le groupe «Etat islamique» et les organisations apparentées. Cette ordonnance, de durée limitée, est entrée en vigueur le 9 octobre 2014 et arrive à échéance le 8 avril 2015. Le Conseil fédéral a simultanément chargé le DDPS d'examiner, en collaboration avec le DFJP, les possibilités juridiques permettant de garantir que les groupes «Etat islamique» et «Al-Qaïda» et les organisations apparentées puissent être interdits au-delà de l'année 2014. L'examen de diverses variantes a abouti au présent message qui vise à régler dans une loi fédérale urgente les dispositions des deux ordonnances précitées interdisant ces groupes et leurs organisations apparentées. Ce faisant, le Conseil fédéral prend en compte l'évolution actuelle de la situation du groupe «Etat islamique» et de sa rivalité avec le groupe «Al-Qaïda», qui se traduit par une menace croissante de nouveaux attentats terroristes dans le monde et par une mobilisation de combattants terroristes djihadistes, provenant aussi de Suisse, dans une mesure encore inconnue jusqu'à ce jour. Le Conseil fédéral réaffirme ainsi sa volonté de maintenir l'interdiction de ces deux organisations. A mentionner par ailleurs que dans le cadre de la consultation du projet de loi sur le renseignement, la Commission de la politique de sécurité du Conseil national (CPS-N) a demandé qu'une interdiction générale d'organisations soit introduite dans cette loi.

La réglementation proposée par le présent projet est pratiquement identique à celle des deux ordonnances en vigueur.

Message

1 Présentation du projet

1.1 Contexte

En novembre 2001, se fondant sur les art. 184, al. 3, et 185, al. 3, de la Constitution (Cst.)¹, le Conseil fédéral a édicté l'ordonnance interdisant le groupe «Al-Qaïda» et les organisations apparentées. Après avoir été prolongée à trois reprises, en 2003, 2005 et 2008, cette ordonnance a été remplacée le 1^{er} janvier 2012 par l'ordonnance de l'Assemblée fédérale du 23 décembre 2011 interdisant le groupe Al-Qaïda et les organisations apparentées, dont la durée limitée arrive à échéance le 31 décembre 2014².

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 extraordinaires³ prévoit notamment que le Conseil fédéral peut soumettre à l'Assemblée fédérale, dans un délai de six mois après son entrée en vigueur, un projet établissant la base légale du contenu d'une ordonnance qu'il a édicté ou un projet d'ordonnance pour une durée de trois ans au maximum (art. 7d, al. 3, de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration [LOGA]⁴). Les dispositions en vigueur ne permettent donc pas de prolonger l'ordonnance de l'Assemblée fédérale interdisant le groupe «Al-Qaïda» et les organisations apparentées.

L'ordonnance du Conseil fédéral du 8 octobre 2014 interdisant le groupe «Etat islamique» et les organisations apparentées⁵, entrée en vigueur le 9 octobre 2014, est de durée limitée et arrive à échéance le 8 avril 2015. Afin de prolonger sa validité, un projet de loi ou d'ordonnance doit être soumis au Parlement.

En outre, avec le projet de loi sur le renseignement (P-LRens, FF 2014 2159), un texte de loi est soumis aux Chambres fédérales lequel prévoit, après la réunion de la Commission de la politique de sécurité du Conseil national (CPS-N) des 27 et 28 octobre 2014, une nouvelle réglementation générale visant l'interdiction d'organisations pour des raisons de sécurité intérieure et extérieure. La loi sur le renseignement n'entrera toutefois en vigueur que le 1^{er} janvier 2016 au plus tôt. Compte tenu de la situation actuelle, on ne saurait toutefois s'accommoder d'un vide juridique en matière d'interdiction du groupe «Al-Qaïda» et les organisations apparentées.

La nécessité de garantir la continuité des dispositions d'interdiction de ces deux groupes justifie dès lors cette mesure.

1 RS 101
2 RS 122
3 RO 2011 1381
4 RS 172.010
5 RS 122.2

1.2 Solutions examinées

En vue de déterminer les prochaines étapes, le Conseil fédéral a examiné les variantes suivantes:

- Renoncer à la prolongation ou au remplacement de l'ordonnance concernant «Al-Qaïda» au 31 décembre 2014 et maintien de l'interdiction du groupe «Etat islamique»;
- Edicter une ordonnance du Conseil fédéral incluant à la fois l'interdiction du groupe «Al-Qaïda» et du groupe «Etat islamique» et les organisations apparentées;
- Promulguer une loi fédérale urgente.

Renoncer à la prolongation de l'interdiction du groupe «Al-Qaïda» au 31 décembre 2014 - Maintien de l'interdiction du groupe «Etat islamique»

Conformément à la jurisprudence du Tribunal fédéral, le terme d'organisation criminelle selon l'art. 260^{ter} du code pénal (CP)⁶ inclut aussi les groupes terroristes très dangereux et les activités destinées à les soutenir sur le plan financier. Dans un arrêt du Tribunal fédéral, le réseau international «Al-Qaïda» est explicitement soumis à cette disposition pénale⁷. Le fait de laisser expirer l'ordonnance interdisant le groupe «Al-Qaïda» ou de renoncer à poursuivre son interdiction spécifique ne changerait donc rien à la pénalisation d'une participation à cette organisation. Un abandon de l'interdiction spécifique d'«Al-Qaïda» risquerait en revanche d'être interprété comme une «légalisation» de ce groupe en Suisse, et, partant, d'être entaché d'une incompréhension à ce sujet. A souligner qu'à ce jour, aucune infraction contre l'interdiction d'«Al-Qaïda» n'a été relevée dans notre pays. Selon l'appréciation actuelle de la situation, la Suisse et les intérêts suisses ne font toujours pas partie des cibles explicites de ce groupe. Par ailleurs, la propagande d'«Al-Qaïda» dans les médias sociaux sur Internet ne joue plus qu'un rôle marginal. La menace qui émane du groupe «Etat islamique» se manifeste en revanche par une propagande agressive, apte à motiver des auteurs isolés à commettre des attentats, comme l'a démontré l'acte commis au Musée juif de Bruxelles, le 24 mai 2014. La principale menace planant sur la Suisse émane pour l'instant de personnes aguerries au combat qui reviennent au pays après un séjour passé dans les territoires djihadistes de l'«Etat islamique» ainsi que d'auteurs isolés radicalisés restés en Suisse. Dans cette variante, l'interdiction du groupe «Etat islamique» fixée dans l'ordonnance de durée limitée du Conseil fédéral resterait en vigueur, puisque le projet de loi sur le renseignement soumis aux Chambres fédérales contient, depuis la réunion de la CPS-N) des 27 et 28 octobre 2014, une nouvelle réglementation subséquente visant l'interdiction d'organisations pour des raisons de sécurité intérieure et extérieure. Le Conseil fédéral pourrait prolonger la durée de validité de l'ordonnance interdisant le groupe «Etat islamique» jusqu'au refus ou à l'entrée en vigueur du projet LRens (art. 7d, al. 2, let. a, ch. 1, LOGA).

⁶ RS 311.0

⁷ ATF 132 IV 132, [www.bger.ch > index > jurisdiction > jurisdiction-inherit-template > jurisdiction-recht > jurisdiction-recht-leitentscheide1954.htm](http://www.bger.ch/index/jurisdiction/jurisdiction-inherit-template/jurisdiction-recht/jurisdiction-recht-leitentscheide1954.htm)

Ordonnance du Conseil fédéral incluant l'interdiction à la fois du groupe «Al-Qaïda» et du groupe «Etat islamique»

La promulgation d'une nouvelles ordonnance du Conseil fédéral en application des art. 184 et 185 Cst. pour l'interdiction du groupe «Al-Qaïda» et les organisations apparentées ne serait pas admissible sur le plan juridique. Elle irait en effet à l'encontre de la volonté du Parlement, qui a fixé à six mois la durée de validité des ordonnances du Conseil fédéral se fondant sur les art. 184 ou 185 Cst. et à trois ans au plus celle des ordonnances de l'Assemblée fédérale y faisant suite (art. 7c et 7d, LOGA ; modifiés par la loi sur la sauvegarde de la démocratie, de l'Etat de droit et de la capacité d'action dans les situations extraordinaires). Pour des raisons analogues, une ordonnance du Conseil fédéral ou de l'Assemblée fédérale incluant l'interdiction du groupe «Al-Qaïda» et du groupe «Etat islamique» est considérée, de manière prépondérante, comme inadmissible, même si sa teneur n'est pas identique à celle des ordonnances qui la précédaient (introduction de la juridiction fédérale pour l'interdiction du groupe «Al-Qaïda»).

Loi fédérale urgente

La seule solution qui permette à la fois de poursuivre l'interdiction du groupe «Al-Qaïda» sans interruption après le 31 décembre 2014 et qui soit jugée irréprochable sur le plan juridique consiste à promulguer une loi en appliquant la procédure d'urgence. Afin de ne pas anticiper les délibérations parlementaires sur l'interdiction générale d'organisations figurant dans le projet de loi sur le renseignement, le Conseil fédéral soumet un projet de loi spéciale de durée limitée pour interdire le groupe «Al-Qaïda» et le groupe «Etat islamique» et les organisations apparentées. Ce procédé permet, lors des délibérations parallèles relatives à la loi sur le renseignement, d'éviter des conflits quant au contenu et de minimiser les efforts de coordination entre les deux projets.

La loi doit être déclarée urgente et mise en vigueur au 1^{er} janvier 2015 avec une durée de validité jusqu'au 31 décembre 2018. Si elle est approuvée par le Parlement, elle est sujette au référendum pendant une année (art. 165, al. 2, Cst.).

1.3 Appréciation de la solution retenue

La solution retenue par le Conseil fédéral comporte divers avantages et évite les inconvénients les plus marquants des variantes écartées. Elle permet, d'une part, d'assurer à nouveau sans interruption l'interdiction du groupe «Al-Qaïda», un principe qui n'est pas contesté. L'étape suivante devra être examinée dans le contexte de la loi sur le renseignement en préparation et plus particulièrement à la lumière de l'interdiction d'organisations prévue dans cette loi. Cette manière de procéder prend en compte l'intérêt public incontestable de protéger la société contre les dangers du terrorisme.

Cette solution permet, d'autre part, au Parlement de se prononcer tant sur le contenu du projet de loi que sur les étapes suivantes et donne au souverain la possibilité d'accepter ou de refuser cette loi par référendum. On évite ainsi que l'interdiction des organisations terroristes soit mise en danger par une solution d'ordonnance juridiquement non admissible et difficile à justifier sur le plan politique (variante «Ordonnance») ou que les Etats engagés dans la lutte contre le terrorisme ou les pays qui nous entourent se sentent brusqués par une attitude passive qui pourrait

éventuellement être interprétée comme une «légalisation» du groupe «Al-Qaïda» (variante «Renoncer à prolonger l'ordonnance concernant «Al-Qaïda»).

En raison de l'urgence du présent projet de loi, une procédure de consultation n'a pas pu être organisée.

Concernant la situation de la menace, rappelons que malgré les efforts d'envergure déployés par la communauté internationale pour lutter contre le groupe «Al-Qaïda» après les attentats du 11 septembre 2001, ce groupe n'a pas disparu pour autant. Il s'est aussi avéré que la mort de son leader de longue date, Oussama Ben Laden, n'a pas remis en question l'existence d'«Al-Qaïda». Les capacités opérationnelles d'«Al-Qaïda» ont certes diminué, mais les activités terroristes perpétrées par les organisations régionales de ce groupe au cours des dernières années ont également touché directement les intérêts sécuritaires de la Suisse, notamment dans le cas d'enlèvements.

Le groupe «Etat islamique» est le nouvel acteur principal qui agit pour des motifs terroristes. D'un point de vue historique, l'«Etat islamique» est issu du groupe «al-Tawhid wa al-Jihad», fondé autour de 2003 ou précédemment. Ce groupe a fait acte d'allégeance à Oussama Ben Laden en 2004 et pris le nom d'«Al-Qaïda en Irak». En 2006, il a une nouvelle fois changé de nom et s'est dorénavant appelé «Etat islamique d'Irak» (EII). Dans le cadre du conflit en Syrie, l'EII a envoyé des combattants dans ce pays pour y fonder le groupe «Jabhat al-Nosra» (JaN; aussi Front Nosra). En 2013, l'EII devient l'«Etat islamique en Irak et au Levant» (EIIIL). C'est à cette période qu'intervient un conflit entre le Front Nosra et d'autres groupes. En 2014, l'EIIIL a décidé de ne plus faire allégeance à «Al-Qaïda» et s'est établi comme groupe autonome. Le 29 juin 2014, l'EIIIL a proclamé l'instauration du califat dans les territoires sous son contrôle. L'ancien leader de l'EIIIL, Abu Bakr al-Baghdadi, a été nommé calife sous le nom d'«Ibrahim» et l'EIIIL a été renommé «Etat islamique» (EI). Sur la liste des organisations du Comité de sanction du Conseil de sécurité des Nations unies (établie à la suite des résolutions 1267⁸ et 1989⁹), le groupe «Etat islamique» figure à titre d'organisation dissidente d'«Al-Qaïda».

L'«Etat islamique» est une organisation terroriste indépendante, internationale, qui agit pour des motifs djihadistes. Ce groupe contrôle aujourd'hui de vastes territoires en Syrie et en Irak, qu'il a réussi à conquérir par la violence. L'EI compte actuellement de 15 000 à 20 000 combattants djihadistes, dont des ressortissants européens. Le groupe se concentre sur la mise en place de structures similaires à celles d'un Etat et appelle tous les musulmans à se joindre au califat pour créer une société théocratique. Ces derniers mois, l'EI a attiré l'attention du monde entier par ses activités terroristes et sa propagande terroriste agressive. A l'aide de moyens de communication modernes, ce groupe a également publié des photos et des vidéos sur les atrocités qu'il commet contre la population civile pendant ses actions de combats en Irak et en Syrie ainsi que sur ses actes de violence massive contre des institutions étatiques. Les médias ont donné un large écho à ces publications. En ce moment, l'agressivité du groupe est principalement dirigée contre ses adversaires sunnites, chiïtes, Kurdes et contre les minorités non-musulmanes en Irak. Depuis fin sep-

⁸ La résolution 1267 (1999) concernant l'Afghanistan peut être consultée sur Internet à l'adresse suivante : www.un.org/fr > Conseil de sécurité > Documents > Résolutions > 1999

⁹ La résolution 1989 (2011) peut être consultée sur Internet à l'adresse suivante : www.un.org/fr > Conseil de sécurité > Documents > Résolutions > 2011

tembre 2014, l'EI profère aussi des menaces d'attentats contre les citoyens et les intérêts de tous les Etats qui participent à la coalition anti-EI. Des personnes et des installations en Suisse ou des intérêts suisses à l'étranger peuvent aussi être concernées par ces menaces. Avec des exécutions atroces (en particulier des décapitations) d'otages civils, dans la majorité d'origine étrangère, et des attentats ciblés en Belgique (contre le Musée juif à Bruxelles, le 24 mai 2014) et en Algérie (décapitation d'un otage français, le 24 septembre 2014), acte qui a particulièrement choqué les médias, le groupe «Etat islamique» a en outre démontré qu'il était capable et déterminé à concrétiser ses menaces aussi au niveau international. Pour la Suisse et ses intérêts, la menace la plus importante émane, d'une part, de personnes qui reviennent au pays après avoir été formées et radicalisées dans des organisations terroristes (depuis 2001 et jusqu'en septembre 2014, 31 personnes ont entrepris un voyage en Irak ou en Syrie pour des motifs djihadistes, dont 17 cas confirmés, soit une personne revenue au pays, trois personnes décédées, deux «pendulaires» et 11 personnes toujours sur place). D'autre part, le risque que la propagande diffusée par le groupe «Etat islamique» incite des personnes en Suisse à commettre des attentats ou à se joindre à d'autres organisations terroristes est élevé. De nouveaux éléments du renseignement indiquent que des attentats sont planifiés en Europe et que de tels attentats pourraient aussi être commis en Suisse.

En été 2014, le Conseil fédéral partait toujours du principe qu'une reconduite de l'interdiction du groupe «Al-Qaïda» n'était pas indispensable compte tenu du fait que ses activités terroristes contre des cibles occidentales avaient diminué. En outre, du point de vue juridique, une prolongation de l'ordonnance d'interdiction de ce groupe n'était pas défendable en raison des règles strictes fixées par le législateur pour la durée de validité des ordonnances de l'Assemblée fédérale pour faire face à de graves troubles - concrets ou imminents - de l'ordre public ou à des atteintes à la sécurité intérieure et extérieure. Depuis, la situation s'est aggravée au vu de la nouvelle menace massive que le groupe «Etat islamique» représente pour les intérêts sécuritaires internationaux et la concurrence qui l'oppose à «Al-Qaïda». La lutte que se livrent ces deux groupes pour dominer le mouvement terroriste international implique un nouveau risque important d'attentats terroristes dans le monde entier destinés à démontrer leurs forces et leurs capacités d'agir respectifs. Les activités de ces groupes constituent de ce fait une menace persistante pour la sécurité intérieure et extérieure de la Suisse et de la communauté internationale. Il est par conséquent important de continuer à ériger en infraction pénale toutes les activités de ces groupes en Suisse et à l'étranger, ainsi que toutes les activités entreprises pour les soutenir sur le plan matériel et personnel, tels que des actions de propagande, des collectes de fonds ou le recrutement de nouveaux membres.

Au vu de l'évolution récente de la situation de la menace, le Conseil fédéral a acquis la conviction que l'interdiction du groupe «Al-Qaïda» et du groupe «Etat islamique» et des organisations apparentées doit être maintenue au-delà de l'année 2014. L'ordonnance interdisant actuellement le groupe «Al-Qaïda» ne peut plus être prolongée (cf. Art. 7d, al. 3, LOGA). Par conséquent, il est nécessaire que l'Assemblée fédérale approuve au cours de sa session d'hiver 2014 une loi urgente pour éviter que ces groupes ne soient considérés – même temporairement et dans l'attente d'une base légale générale pour l'interdiction d'organisations – comme légaux en Suisse.

1.4 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen

Les pays qui nous entourent mènent la lutte contre «Al-Qaïda» dans le cadre d'une lutte générale contre le terrorisme; au niveau national, ils n'ont donc pas institué de normes d'interdiction spécifiques à «Al-Qaïda».

En matière de lutte contre le terrorisme, l'Union européenne (UE) et ses Etats-membres travaillent en étroite collaboration. Mais, comme il s'agit de tenir compte particulièrement du contexte de la libre circulation dans l'espace Schengen, la menace que fait planer le terrorisme international exige de ces pays qu'ils agissent de manière transfrontalière. La prévention (lutte contre la radicalisation et le recrutement), la protection (réduction de la vulnérabilité contre des attaques), la poursuite (investigations déjà en amont sur de possibles attentats terroristes et la destruction de structures terroristes) et, enfin, la volonté d'y parer (amélioration de la capacité de réagir en vue de maîtriser les conséquences d'un attentat terroriste), constituent les quatre piliers du concept global de l'UE en vue de lutter contre le terrorisme.

La responsabilité principale revient aux Etats-membres, mais l'UE fait campagne pour l'application de normes minimales communes et elle émet des recommandations. La résolution 1373¹⁰ du Conseil de sécurité des Nations unies relative à la lutte contre le financement du terrorisme, prise à la suite des attentats du 11 septembre 2001, s'inscrit donc dans le droit fil de cette préoccupation majeure. Contrairement à la résolution 1267 du Conseil de sécurité des Nations unies de 1999, qui incriminait «Al-Qaïda» et les Talibans, la résolution 1373 exige que les Etats prennent eux-mêmes des mesures de sûreté. Le 27 décembre 2001, de concert avec son Conseil¹¹, l'UE a décidé de mettre cette résolution en œuvre et a adopté les instruments juridiques en la matière (règlement (UE) no 2580/2001¹²). Par ailleurs, il convient de mentionner la convention du Conseil de l'Europe du 16 mai 2007¹³, en vue de prévenir le terrorisme, qui punit l'incitation publique à commettre des actes terroristes ainsi que de recruter et de former des terroristes. La Suisse a signé cette convention en 2012.

Le Conseil de sécurité des Nations unies a décidé, le 24 septembre 2014, d'édicter la résolution 2178¹⁴ contre les combattants terroristes étrangers. Les Etats-membres des Nations unies sont notamment invités, tout en tenant bien sûr compte du droit international, de prendre des mesures préventives pour inhiber la radicalisation ainsi que le recrutement en vue d'exercer des activités terroristes en corrélation avec les groupes «Al-Qaïda» et «Etat islamique». La résolution ne contient certes aucune

¹⁰ La résolution n° 1373 (2001) peut être consultée sur Internet à l'adresse suivante : www.un.org/fr > Conseil de sécurité > Documents > Résolutions > 2001

¹¹ Position commune (2001/931/ (PESC) du Conseil du 27 décembre 2001 sur l'application de mesures particulières en vue de lutter contre le terrorisme. Arch. L 344, p. 93.

¹² Règlement (ce) no 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 en dernier par le règlement d'exécution (UE) no 83/du Conseil, JO L28, p. 14.

¹³ Cette convention peut être téléchargée sur Internet à l'adresse suivante : www.coe.int > Council of Europe Treaties > Full list > SEV 196 Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism 16/5/2005

¹⁴ La résolution n° 2178 (2014) peut être consultée sur Internet à l'adresse suivante : www.un.org/fr > Conseil de sécurité > Documents > Résolutions > 2014

obligation directe d'édicter une interdiction à l'encontre de ces deux groupes mais elle met en évidence le consensus général du concert des nations pour prendre des mesures contre la tyrannie exercée par l'«Etat islamique».

1.5 Mise en œuvre

A l'instar de l'ordonnance du Conseil fédéral, respectivement de l'Assemblée fédérale, en vigueur la mise en œuvre de la loi sera assurée par les autorités de sûreté fédérales et cantonales.

2 Commentaires des dispositions

Le projet de loi est presque identique à l'ordonnance de l'Assemblée fédérale du 23 décembre 2011 interdisant le groupe «Al-Qaïda» et les organisations apparentées, et à l'ordonnance du Conseil fédéral du 8 octobre 2014 interdisant le groupe «Etat islamique» et les organisations apparentées, toutes deux en vigueur, à l'exception toutefois de l'art. 4 – devenu obsolète –, ainsi que des nouvelles dispositions unificatives concernant la juridiction pénale fédérale.

Art. 1 Interdiction

Sont interdits le groupe «Al-Qaïda» et le groupe «Etat islamique» au sens strict du terme ainsi que tous les groupes de couverture de ces groupes, dans la mesure où ils agissent soit sur leur ordre, soit adoptent de concert avec eux leurs buts et leurs moyens. Pour l'investigation des groupes de couverture et les groupes qui succèdent aux anciens, il convient de se fonder sur la liste de noms figurant à l'annexe 2 de l'ordonnance du 2 octobre 2000 instituant des mesures à l'encontre de personnes et entités liées à Oussama ben Laden, au groupe «Al-Qaïda» ou aux Taliban¹⁵. De fait, cette ordonnance met en œuvre les mesures décidées par les résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies no 1267, 1333¹⁶, 1390¹⁷, 1455¹⁸, 1526¹⁹, 1617²⁰ et 1735²¹. Sont concernées par ces mesures les personnes physiques et morales, les groupes et organisation et entités en corrélation avec Oussama ben Laden, le groupe

¹⁵ RS 946.203

¹⁶ La résolution no 1333 (2000) peut être téléchargée en langue française sur Internet à l'adresse suivante :

[www.un.org/fr/Conseil de sécurité > Documents > Résolutions > 2000](http://www.un.org/fr/Conseil%20de%20sécurité/Documents/Résolutions/2000)

¹⁷ La résolution no 1390 (2002) peut être téléchargée en langue française sur Internet à l'adresse suivante :

[www.un.org/fr/Conseil de sécurité > Documents > Résolutions > 2002](http://www.un.org/fr/Conseil%20de%20sécurité/Documents/Résolutions/2002)

¹⁸ La résolution no. 1455 (2003) peut être téléchargée en langue française sur Internet à l'adresse suivante :

[www.un.org/fr/Conseil de sécurité > Documents > Résolutions > 2003](http://www.un.org/fr/Conseil%20de%20sécurité/Documents/Résolutions/2003)

¹⁹ La résolution no 1526 (2004) peut être téléchargée en langue française sur Internet à l'adresse suivante :

[www.un.org/fr/Conseil de sécurité > Documents > Résolutions > 2004](http://www.un.org/fr/Conseil%20de%20sécurité/Documents/Résolutions/2004)

²⁰ La résolution no 1617 (2005) peut être téléchargée en langue française sur Internet à l'adresse suivante :

[www.un.org/fr/Conseil de sécurité > Documents > Résolutions > 2005](http://www.un.org/fr/Conseil%20de%20sécurité/Documents/Résolutions/2005)

²¹ La résolution no 1735 (2006) peut être téléchargée en langue française sur Internet à l'adresse suivante :

[www.un.org/fr/Conseil de sécurité > Documents > Résolutions > 2006](http://www.un.org/fr/Conseil%20de%20sécurité/Documents/Résolutions/2006)

«Al-Qaïda» ou les Taliban. D'ailleurs, cette liste se fonde sur les décisions du Comité de sanctions du Conseil de sécurité des Nations unies et elle est mise à jour au fur et à mesure.

Art. 2 Dispositions pénales

Est interdit, tant en Suisse qu'à l'étranger, le recrutement d'adeptes ou l'association à une organisation visée à l'art. 1 ou la mise à leur disposition de ressources humaines ou matérielles ou l'organisation d'actions de propagande en leur faveur ou l'encouragement de leurs activités de toute autre manière. Les sanctions prévues dans la fourchette supérieure du cadre pénal qui se fonde, lui, sur une base légale au sens formel, passeront de trois à cinq ans. Cette disposition s'aligne sur les dispositions pénales en vigueur qui ont fait leurs preuves dans la lutte contre les organisations criminelles (art. 260^{er} CP) et contre le financement du terrorisme (260^{quinquies} CP), de sorte qu'avec cette harmonisation, la norme pénale préconisée sera comparable tant dans le contenu qu'au sujet de la gravité de l'acte commis et le tort causé à la société. Augmenter la peine encourue signifie que l'acte commis est considéré comme un crime (art. 10, al. 2, CP), l'infraction du blanchiment d'argent relevant des dispositions de l'art. 305^{bis} CP. On s'assure ainsi que les valeurs patrimoniales d'entités terroristes soient soumises aux normes pénales en cas de blanchiment d'argent, tout comme le sont les valeurs patrimoniales servant à financer le terrorisme et les organisations criminelles.

Le renvoi à des dispositions pénales plus sévères, tel qu'on le trouve dans lesdites ordonnances d'interdiction est donc tout à fait superflu. L'application d'autres dispositions pénales, en particulier celles du droit pénal fondamental demeure toutefois réservée conformément aux principes des concurrences pénales. Ainsi, conviendra-t-il d'examiner au cas par cas si un auteur commettant l'infraction de soutenir une organisation criminelle pourrait encore être poursuivi pour d'autres éléments constitutifs d'une infraction ou dans quelle mesure ces éléments-là sont «consommés» par l'application de la disposition légale proposée.

En dérogation aux dispositions de l'ordonnance de l'Assemblée fédérale du 23 décembre 2011 interdisant le groupe «Al-Qaïda» et les organisations apparentées, la poursuite et le jugement des infractions commises contre les dispositions pénales sont soumis aux dispositions de l'art. 2 CPI (juridiction fédérale). Cela permet une instruction et un jugement uniforme des cas en fonction des éléments constitutifs des infractions commises. En déterminant que la compétence relève ici de la Confédération, on peut alors renoncer en même temps à l'obligation d'informer assignée aux autorités pénales cantonales.

Il conviendra par ailleurs de s'assurer que de telles infractions commises à l'étranger puissent également être punies en Suisse, même si elles n'étaient pas sanctionnées dans le pays étranger dans lesquelles elles ont été commises.

Art. 3 Confiscation de valeurs patrimoniales

Les règles générales du droit pénal pour la confiscation élargie de valeurs patrimoniales en possession d'organisations criminelles sont applicables aux groupes et organisations interdits.

Art. 4 Référendum, entrée en vigueur et durée de validité

La présente loi fédérale, déclarée urgente doit être limitée dans le temps, conformément à l'art. 165, al. 1, Cst. Sa durée de validité est fixée à quatre ans. En outre, en vertu de l'art. 141, al. 1, let. b, Cst. les lois fédérales déclarées urgentes dont la validité dépasse une année sont sujettes au référendum. Si une votation populaire est demandée, la loi déclarée urgente sera abrogée une année après son acceptation par les Chambres fédérales, à moins que le peuple ne l'accepte dans ce délai. Si l'interdiction des organisations susmentionnées est promulguée par la voie législative ordinaire, l'abrogation de la loi fédérale déclarée urgente sera réglée dans les dispositions qui régissent cette interdiction.

3 Conséquences

3.1 Conséquences pour la Confédération

Dans le contexte de l'ordonnance de l'Assemblée fédérale du 23 décembre 2011 interdisant le groupe «Al-Qaïda» et les organisations apparentées, les conséquences financières et sur l'état du personnel sont demeurées marginales à ce jour. Une loi fédérale comprenant également l'interdiction du groupe «Etat islamique» et les organisations apparentées ne saurait impliquer d'autres conséquences pour la Confédération. Le présent projet de loi n'aura dès lors guère d'impact sur les finances de la Confédération ni sur l'état du personnel.

3.2 Conséquences pour les cantons et les communes

La sécurité au sein des cantons et des communes reste à son niveau actuel.

3.3 Conséquences économiques

Nécessité et possibilité d'agir de l'Etat

La mise en œuvre du présent projet de loi augmente la sécurité de la Suisse et renforce sa renommée en ce qui concerne sa volonté de lutter durablement contre le terrorisme et sa détermination.

Répercussions sur les différents groupes économiques

Les normes proposées renforcent la sûreté intérieure et extérieure ou maintiennent du moins le niveau actuel et contribuent ainsi à la protection de la population.

Répercussions sur l'économie dans son ensemble

On ne voit pas quelles pourraient être les répercussions directes sur l'économie du pays. Toujours est-il qu'indirectement, le fait de bénéficier d'un environnement sécuritaire et sociétal stable améliorera sans nul doute les conditions-cadres économiques, ce qui ne manquera pas de renforcer la place économique suisse.

Adéquation en matière de mise en œuvre

La mise en œuvre du projet de loi se fera sur les bases actuelles des structures de sécurité qui ont fait leurs preuves. Il n’y aura donc pas de changements dans la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons dans le domaine de la protection de l’Etat, à l’exception toutefois de la compétence de la Confédération, prévue maintenant – et c’est nouveau – en matière de poursuite pénale et de jugement. Cette solution découle du fait qu’en vertu de l’art. 23 du code de procédure pénale (CPP)²², le Ministère public de la Confédération est compétent aussi bien dans le domaine des infractions contre l’Etat que dans celui de la poursuite du terrorisme international (art. 260^{ter} CP en corrélation avec l’art. 24 CPP). Ces investigations exigent une collaboration intense et transfrontalière. Dans ce domaine de criminalité, le Ministère public de la Confédération ne dispose pas seulement du savoir-faire adéquat mais aussi des instruments nécessaires. Si la présomption de participation à une organisation terroriste devait se confirmer, le manque de compétence de la Confédération obligerait le Ministère public de la Confédération d’ordonner la jonction des procédures auprès des autorités fédérales lorsque les cantons concernés auraient éventuellement commencé l’instruction en la matière (art. 26 CPP).

3.4 Conséquences sur la politique extérieure

La renommée internationale de la Suisse est préservée en particulier en ce qui concerne sa volonté affirmée et constante de combattre efficacement le terrorisme islamiste intégriste. Par ailleurs, la présente loi ne met en œuvre aucune obligation internationale.

4 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies nationales du Conseil fédéral

Le présent projet n’a été annoncé ni dans le message du 25 janvier 2012 sur le programme de la législature 2011 à 2015²³ ni dans l’arrêté fédéral du 15 juin 2012 sur le programme de la législature 2011 à 2015²⁴. Ce fait est dû d’une part à l’existence de l’ordonnance de l’Assemblée fédérale du 23 novembre 2011 interdisant le groupement «Al-Qaïda» et les organisations apparentées, une ordonnance, rappelons-le, qui est limitée au 31 décembre 2014 et, d’autre part, à la situation de la menace de cette période. Considérant l’évolution du groupe «Etat islamique» et des organisations apparentées, survenue depuis le mois de juin 2014, la menace s’est modifiée d’une manière décisive en défaveur de la sécurité nationale.

²² RS 312.0

²³ FF 2012 349

²⁴ FF 2012 6667

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité et légalité

La présente loi fédérale se fonde sur les compétences de la Confédération dans le domaine des affaires étrangères énoncées à l'art. 54 Cst. ainsi que sur la compétence non écrite de la Confédération de préserver la sûreté intérieure et extérieure. Ces compétences inhérentes, qui sont données par l'existence même et la nature de la Confédération et ne sont pas attribuées explicitement, se fondent, en vertu d'une nouvelle pratique, sur l'art. 173, al. 2. Cst. Par ailleurs, en vertu de l'art. 165 Cst. et de l'art. 77 de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement (Lparl)²⁵, l'Assemblée peut édicter des règles de droit en particulier sous la forme d'une loi fédérale déclarée urgente.

L'interdiction du groupe «Al-Qaïda», du groupe «Etat islamique» et des organisations apparentées que propose le présent projet de loi risque d'affecter les droits fondamentaux des personnes, notamment la sphère privée garantie par l'art. 13 Cst., la liberté de réunion protégée par l'art. 22 Cst. et la liberté d'association garantie par l'art. 23 Cst.

Aux termes de l'art. 36 Cst., toute restriction d'un droit fondamental doit être fondée sur une base légale. Cette restriction doit être justifiée par un intérêt public ou par la protection d'un droit fondamental d'autrui. Par ailleurs, cette restriction doit être proportionnée au but visé. Enfin, l'essence des droits fondamentaux est inviolable

Les fortes ingérences dans les droits fondamentaux de la personne commandant une base légale. Cette dernière est réalisée par la présente loi fédérale urgente.

Par ailleurs, l'intérêt public est évident et il consiste, d'une part, précisément à empêcher des crimes de guerre, des crimes contre l'humanité, des atrocités et d'autres agissements terroristes perpétrés par les organisations susmentionnées. Quant au principe de la proportionnalité, l'interdiction des groupes est tendanciellement un moyen pertinent, tant pour empêcher des actes violents du genre précité que pour maintenir les bonnes relations avec l'étranger; ce moyen sert à la protection de la population et des structures étatiques et il constitue un signal de politique extérieure indispensable. Enfin, vu la souffrance humaine résultant du terrorisme, c'est un moyen que l'on peut tolérer vu qu'il s'agit de préserver la relation entre ladite interdiction et les moyens employés.

L'interdiction que propose la présente loi répond également aux règles de la constitutionnalité, puisqu'elle tient compte d'une validité restreinte et de la promulgation d'une réglementation générale d'interdiction d'organisations pour des raisons de sécurité intérieure et extérieure par le biais de la législation ordinaire; les principes régissant l'Etat de droit sont donc garantis.

5.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

L'essence même des droits fondamentaux concernés ainsi que les droits fondamentaux intangibles figurant dans la Convention du 4 novembre 1950 de sauvegarde des

²⁵ RS 171.10

droits de l'homme et des libertés fondamentales,(CEDH)²⁶ et les Pacte ONU I²⁷ et II²⁸ sont intégralement préservés. D'ailleurs, l'interdiction visée par la présente loi est compatible avec le régime de sanctions prévues par le Conseil de sécurité des Nations Unies à l'encontre de groupes tels qu'«Al-Qaïda» et l'«Etat islamique» et les accords et conventions spécifiques au terrorisme.

5.3 Forme de l'acte à adopter

Les importantes règles de droit relatives à la restriction de droits garantis par la Constitution doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale (art. 36, al. 1, 163, al. 1, et 164, al. 1, Cst.). L'Assemblée fédérale édicte toutes les règles de droit importantes sous la forme d'une loi fédérale. Sont réputées fixant des règles de droit, les dispositions générales et abstraites d'application directe, telles que les dispositions du présent projet de loi, qui créent des obligations, confèrent des droits ou attribuent des compétences (cf. art. 22, LParl). Par conséquent, l'acte doit être édicté sous la forme d'une loi fédérale.

Etant donné que la présente loi ne saurait tolérer un retard, il convient de la traiter en procédure d'urgence. A ce propos, il y a lieu de se référer au ch. 1.3 *in fine* ci-dessus.

²⁶ RS 0.101

²⁷ RS 0.103.1; Pacte international du 16 décembre 1966 relatif aux droits économiques, sociaux et culturels conclu le

²⁸ RS 0.103.2; Pacte international 16 décembre 1966 relatif aux droits civils et politiques