



Berne,

---

## **Le Hezbollah et la Suisse**

Rapport du Conseil fédéral  
en réponse aux postulats 20.3650 Binder-Keller  
et 20.3824 Pfister

---

## Table des matières

<b>1. Mandat : Postulats 20.3650 Binder-Keller et 20.3824 Pfister</b> .....	3
<b>2. Le Hezbollah libanais : introduction</b> .....	3
2.1. Le chiisme duodécimain au Liban.....	3
2.2. Contexte de l'émergence du Hezbollah .....	4
2.3. Types d'activités conduites par le Hezbollah au Liban .....	5
<b>3. Activités du Hezbollah hors du Liban</b> .....	6
3.1. Activités communautaires .....	6
3.2. Engagement militaire en Syrie .....	7
3.3. Activités violentes et terroristes attribuées au Hezbollah .....	8
<b>I. Attentats et mode opératoire</b> .....	<b>8</b>
<b>II. La menace terroriste du Hezbollah</b> .....	<b>10</b>
<b>4. Activités du Hezbollah en Suisse</b> .....	10
4.1. Activités communautaires .....	10
4.2. Indices de financement .....	11
4.3. Activités liées à l'OSE .....	11
<b>5. Mesures prises sur le plan international</b> .....	12
5.1. Organisation des Nations unies .....	12
5.2. Union européenne.....	12
5.3. Désignations nationales unilatérales .....	12
<b>I. Etats-Unis</b> .....	<b>13</b>
<b>II. Allemagne</b> .....	<b>13</b>
<b>6. Mesures à disposition des autorités de sécurité suisses concernant le Hezbollah, pratique actuelle en Suisse</b> .....	14
6.1. Mesures préventives .....	14
6.2. Mesures répressives .....	17
<b>7. Autres mesures possibles selon le droit suisse</b> .....	18
7.1. Interdiction des activités d'une organisation terroriste en Suisse .....	18
7.2. Interdiction en tant qu'organisation terroriste.....	18
7.3. Qualification juridique du Hezbollah comme organisation terroriste.....	19
<b>8. Conséquences politiques, stratégiques et opérationnelles d'un changement de pratique pour la Suisse</b> .....	20
8.1. Conséquences pour la politique étrangère et de sécurité .....	20
8.2. Conséquences sur le travail des services de sécurité .....	21
<b>9. Conclusion</b> .....	21

## 1. Mandat : Postulats 20.3650 Binder-Keller et 20.3824 Pfister

Lors de la session parlementaire d'été 2020, les membres du Conseil national Marianne Binder-Keller et Gerhard Pfister ont chacun déposé un postulat concernant le Hezbollah.

Le postulat 20.3650 Binder-Keller demande au Conseil fédéral de présenter un rapport détaillé sur les activités de ce mouvement, portant notamment sur les questions suivantes :

- a. Les organes de protection de l'Etat observent-ils et surveillent-ils des personnes ou des institutions séjournant ou établies en Suisse et faisant partie du Hezbollah ?
- b. A-t-on, dans le cadre des mesures de lutte contre le blanchiment d'argent, pu établir si le Hezbollah récolte de l'argent et possède des comptes en Suisse ?
- c. Sait-on si le Hezbollah entretient des contacts avec des organisations islamiques en Suisse ?
- d. Comment la Suisse garantit-elle que les personnes et les organisations dont les activités ont été interdites en Allemagne ne poursuivront pas ces dernières en Suisse ?
- e. La distinction faite par la Suisse entre la branche « politique » du Hezbollah et sa branche « militaire » est-elle encore défendable après la décision récente de l'Allemagne ?

Le postulat 20.3824 Pfister demande au Conseil fédéral d'examiner la possibilité, à l'instar de l'Allemagne, d'inscrire la milice terroriste chiite Hezbollah sur la liste de terroristes et de lui interdire toute activité sur notre territoire. En cas de refus, il est prié de présenter les conditions dans lesquelles il serait prêt à le faire.

Le Conseil fédéral a proposé d'accepter ces deux postulats et de les traiter dans un unique rapport, ce que fait le présent document. Après un survol de l'origine du Hezbollah (chap. 2), de ses activités au Liban, dans d'autres pays et en Suisse (chap. 3 et 4), ce rapport présente :

1. Les mesures prises contre le Hezbollah tant par d'autres pays que par des organisations internationales (chap. 5),
2. Les mesures prises en Suisse (chap. 6),
3. Les autres possibilités offertes par le droit national (chap. 7),
4. Les conséquences d'un changement de pratique (chap. 8).

En conclusion, le Conseil fédéral présente la ligne qu'il entend poursuivre (chap. 9).

## 2. Le Hezbollah libanais : introduction

### 2.1. Le chiisme duodécimain au Liban

La division de l'islam entre sunnisme et chiisme résulte en premier lieu d'une querelle de succession suite à la mort du prophète de la religion musulmane Mohammad. Cette crise a perduré jusqu'à la division de l'islam en deux branches. Elles ont développé au cours de l'histoire des approches en partie distinctes de la pratique religieuse et de l'organisation de la communauté.

Les tensions entre les deux communautés ont fluctué au cours de l'histoire. Durant ces derniers siècles, la communauté chiite a parfois été soumise à des pouvoirs politiques sunnites, ce qui a contribué à déterminer son identité. A ces rivalités religieuses se sont parfois superposées des rivalités étatiques (ex. Arabie saoudite/sunnite – Iran/chiite).

Ces deux branches de l'islam ne sont pas monolithiques, elles sont composées de différentes sous-branches et écoles. Le chiisme libanais est majoritairement duodécimain<sup>1</sup>. La branche duodécimaine, représentant environ 80% des chiites, en-dehors du Liban elle est principalement présente en Iran, en Irak et dans d'autres pays du Golfe, ainsi qu'en Azerbaïdjan.

Au Liban, à la veille de la guerre civile (1975-1990), les chiites constituaient une communauté défavorisée. Elle n'était pas représentée équitablement dans le système politique confessionnaliste<sup>2</sup> libanais. De plus ce système – ne prenant pas en compte les changements démographiques favorables à la communauté chiite – a aggravé sa sous-représentativité politique et indirectement sa situation économique.

Cette situation a contribué à délégitimer l'État et a renforcé le repli communautaire en amenant de nombreux chiites à considérer que seules les organisations fondées sur l'appartenance religieuse sont à même de protéger leur communauté. Cette tendance a été renforcée par le revivalisme religieux alors en cours dans de nombreux pays arabes et qui se développait au détriment d'idéologies marxistes et nationalistes laïques.

Par ailleurs, l'exode d'une partie de la communauté chiite de régions périphériques vers la capitale a concentré celle-ci dans les quartiers pauvres de la banlieue sud de Beyrouth. Deux principaux facteurs ont incité une partie de cette population à se déplacer. D'une part, les conditions économiques et l'offre de biens publics peu favorable notamment dans la vallée de la Beqaa et, d'autre part, au début des années 1970, les incursions de l'armée israélienne au Sud Liban à forte densité chiite, provoquées par l'implantation des organisations armées palestiniennes. Cette banlieue sud de Beyrouth, qui comptait plus d'un tiers de la population chiite du Liban au début des années 1980, deviendra le centre de diffusion du message du Hezbollah et constitue aujourd'hui son centre administratif.

## 2.2. Contexte de l'émergence du Hezbollah

Au début des années 1980 s'est constituée une organisation issue de divers groupuscules. Ils se retrouvaient principalement autour de l'idéologie prônée par la République islamique d'Iran et étaient déterminés à combattre l'armée israélienne qui avait envahi le Liban en 1982. L'embryon d'une résistance islamiste chiite aux forces israéliennes a reçu dès l'origine l'appui du Corps des Gardiens de la Révolution islamique d'Iran. Ce soutien ne se résumait pas à un support matériel et à un entraînement militaire mais portait également sur une formation idéologique et organisationnelle.

Dans un premier temps, l'organisation de « La résistance islamique au Liban » (ci-après RIL, Al-Muqâwama al-islâmiyya fi Lubnân) a été fondée. Son ambition était essentiellement militaire. Afin de soutenir cet effort militaire, la RIL a envisagé de se développer dans le champ politique et social. Cette démarche a abouti à la création du Hezbollah. Si des références au « Hezbollah » sont apparues dès 1983, la première « charte » de l'organisation a été rendue publique en 1985.

Trois dimensions de ce mouvement politique peuvent être mises en avant :

- une dimension idéologique : le Hezbollah défend une vision de la « société islamique » qui va à l'encontre de nombreuses valeurs dites occidentales.

---

<sup>1</sup> Le chiisme duodécimain se distingue notamment par la croyance en la succession de douze imams ; le dernier a disparu en 874 – l'Imam occulté – et réapparaîtra le jour du jugement dernier.

<sup>2</sup> Le confessionnalisme est un système de gouvernement qui distribue le pouvoir politique et indirectement les ressources de l'État entre les différentes communautés religieuses.

- une dimension supranationale : ce mouvement insiste sur les liens au sein de la communauté chiite dans son ensemble, et s'appuie sur ses réseaux transnationaux.
- une dimension nationale : ce mouvement demande que l'idéologie qu'il prône et la communauté chiite trouvent une place juste dans l'espace national politique, économique et culturel.

L'histoire de la communauté chiite est un élément déterminant pour comprendre le soutien d'une partie importante de celle-ci au Hezbollah. Ce parti – plus encore que Amal<sup>3</sup>, son allié politique et néanmoins rival chiite – est largement perçu comme ayant favorisé l'amélioration sociale et économique de cette communauté ainsi que son poids politique.

Au cours des quarante dernières années, le discours du Hezbollah a sensiblement évolué, de même que ses objectifs politiques, mais sa position à l'égard d'Israël, dont il juge l'existence illégitime, n'a pas changé.

### 2.3. Types d'activités conduites par le Hezbollah au Liban

#### Activités politiques du parti

Depuis la fin de la guerre civile, le Hezbollah participe aux élections législatives (à partir de 1992). Un an après la fin de l'occupation syrienne en 2005, il a conclu une alliance stratégique avec le plus grand parti chrétien ("Free Patriotic Movement" FPM) et fournit depuis lors un ou deux ministres. Lors des dernières élections législatives (2022), la coalition du Hezbollah, du mouvement Amal, également chiite, du FPM et d'autres alliés mineurs a perdu la majorité parlementaire acquise en 2018. Le Hezbollah lui-même détient 13 sièges.

Dans la perception libanaise, le Hezbollah est moins associé à l'enrichissement personnel que d'autres partis. Les manifestes montrent une évolution : alors que le premier de 1985 demandait encore l'instauration d'une république islamique sur le modèle iranien, celui de 2009 parle de la construction d'un État libanais laïc et moderne. La lutte contre Israël et les Etats-Unis est une constante dans les deux manifestes. Malgré son discours laïc, le Hezbollah encourage un changement culturel dans les régions qu'il domine, par exemple avec l'introduction de jours fériés et de rites chiites. Les aides sociales sont majoritairement réservées aux partisans loyaux du parti.

#### Activités sociopolitiques

Comme déjà mentionné, la République libanaise est organisée selon des lignes confessionnelles et son système politique repose sur une coalition de huit partis confessionnels<sup>4</sup>. Dans un contexte de faiblesse chronique des institutions étatiques, ces partis assument des tâches étatiques pour leurs partisans. Le Hezbollah a mis en place des institutions caritatives particulièrement bien organisées. Il gère depuis des décennies des hôpitaux, des institutions financières ainsi que des écoles pour la communauté chiite et fidélise la jeune génération par des bourses de formation. Depuis le début de la grande crise économique en 2019<sup>5</sup>, le Hezbollah a encore étendu ses prestations sociales. Il distribue par exemple des semences, de la nourriture et du mazout. En outre, il gère désormais des supermarchés et des pharmacies proposant des produits iraniens et syriens bon marché. Les personnes particulièrement démunies peuvent se procurer

<sup>3</sup> Amal (acronyme partiel d'afwâju l-muqâwamati l-lubnâniya (détachements libanais de la résistance)), est la milice du « mouvement des dépossédés » créée notamment par Moussa Sader en 1974. Ce dernier est à la base du revivalisme religieux chiite au Liban. Amal était une des milices les plus importantes durant la guerre civile libanaise avant de s'intégrer dans le jeu politique libanais. Aujourd'hui allié politique du Hezbollah ces deux partis se sont affrontés violemment à la fin des années 80.

<sup>4</sup> Free Patriotic Movement, FPM (chrétien), Forces Libanaises (chrétien), mouvement Marada (chrétien), Kataeb (chrétien), Progressive Socialist Party (druze), Future Movement (sunnite), mouvement Amal (chiite), Hezbollah (chiite).

<sup>5</sup> L'économie s'est contractée de plus de 19% en 2020 et près de la moitié des plus de 6 millions d'habitants vivent sous le seuil de pauvreté.

des denrées alimentaires dans les supermarchés grâce à une carte prépayée remise par le parti et rechargée régulièrement. L'association à but non lucratif du Hezbollah appelée "al-Qard al-Hasan" (active depuis plus de trois décennies, sous sanctions américaines depuis 2007) continue d'accorder de petits prêts sans intérêt en dollars américains contre des garanties en or ou un garant. Cela se produit à l'heure où les banques commerciales libanaises bloquent tous les dépôts en dollars. Contrairement aux autres partis, le Hezbollah continue de payer ses combattants et ses employés dans les institutions caritatives en dollars.

### Activités paramilitaires

L'armée libanaise (LAF) et les autres acteurs de la sécurité de l'État n'ont pas le monopole de la violence au Liban. Des acteurs de tout l'éventail politique entretiennent des forces armées. Le Hezbollah entretient de loin la structure paramilitaire la plus puissante du pays. La position sur la question du désarmement du Hezbollah est, au moins depuis 2004 (résolution du Conseil de sécurité de l'ONU, RCSNU 1559), une ligne de fracture définissant la politique intérieure libanaise. La fin de l'occupation israélienne en 2000 et la guerre contre Israël en 2006 ont apporté au Hezbollah un soutien politique interne qui dépasse la communauté chiite. En même temps, une partie de la population pense qu'aucun des problèmes essentiels du Liban ne pourra être résolu tant que le Hezbollah n'aura pas été désarmé.

Le Liban est toujours en état de guerre avec Israël. La résolution 1701 du Conseil de sécurité de l'ONU, adoptée après la dernière guerre en août 2006, exige notamment, en échange du respect de l'intégrité territoriale du Liban, le désarmement de toutes les milices au Liban et le placement du Sud-Liban sous le contrôle de l'armée. Néanmoins, la FINUL ("Force intérimaire des Nations unies au Liban") enregistre quotidiennement des violations de l'espace aérien libanais par Israël et le Hezbollah est aujourd'hui plus armé qu'en 2006. Son arsenal est estimé à 100'000 roquettes d'artillerie et missiles balistiques, y compris des types d'une portée allant jusqu'à Tel-Aviv. En outre, le Hezbollah continue de contrôler de vastes zones du sud du Liban. Les tensions sur la « ligne bleue » augmentent fortement de manière périodique.

Conclusion : le Hezbollah montre son double visage au Liban : il n'est pas seulement une milice armée, mais avant tout un parti politique qui assume la responsabilité du gouvernement et qui marque des points auprès de ses partisans grâce à ses institutions sociales de bienfaisance. Dans un avenir prévisible, il restera une force politique pertinente et rigoureusement organisée au Liban, qui peut compter sur un solide soutien de sa base.

## **3. Activités du Hezbollah hors du Liban**

### **3.1. Activités communautaires**

Le Hezbollah est actif dans les pays où est présente une diaspora chiite libanaise conséquente, qui lui permet d'entretenir des activités communautaires.

La communauté chiite libanaise s'organise autour de centres religieux et par l'intermédiaire d'associations culturelles. Ils ont pour mission première d'organiser la vie communautaire, principalement par le biais de fêtes et de services religieux. C'est grâce à ces centres et associations que le Hezbollah maintient ses liens avec la diaspora en y plaçant des hommes de confiance et en y envoyant occasionnellement des représentants ou des clercs à l'occasion de fêtes religieuses.

En Europe, les centres et associations organisent ou participent à des événements à teneur politique comme la journée de la Victoire<sup>6</sup> ou la « Journée al-Quds »<sup>7</sup>. Ces dernières années, à l'occasion de ces journées, des manifestations ont été organisées au cours desquelles des drapeaux du Hezbollah et du Hamas ont été brandis et des slogans anti-israéliens et en faveur des mouvements de résistance (Hamas, Jihad islamique palestinien et Hezbollah) scandés.

Le Hezbollah cherche aussi dans certains contextes à diffuser un message à la diaspora chiite libanaise et même au-delà, comme par exemple pour limiter son déficit de popularité suite à son implication militaire en Syrie aux côtés du gouvernement syrien.

Le Hezbollah a une réelle influence sur la diaspora et arrive à maintenir une certaine popularité qui restera stable à moyen terme, en dépit des nombreuses difficultés que traverse le Hezbollah à l'heure actuelle. Son engagement militaire en Syrie, bien qu'aujourd'hui fortement réduit, a coûté la vie à de nombreux membres de la communauté chiite au Liban et a fait de nombreux blessés qu'il faudra soutenir économiquement sur le long terme. La débâcle économique du Liban fragilise également à long terme les finances du Hezbollah. Enfin, les protestations et manifestations au Liban qui visent la classe politique en général touchent également le Hezbollah.

Au vu de ces difficultés, le Hezbollah cherche à maintenir son influence sur la communauté chiite libanaise à l'étranger pour qu'elle puisse lui fournir un support dans différents domaines. Ces besoins peuvent se résumer comme suit :

- au niveau politique : mobilisation de la diaspora chiite lors des élections par exemple et lobbying auprès des autres membres de la diaspora libanaise non chiite.
- au niveau financier : si la situation l'exige, collectes de fonds auprès de la diaspora sous différentes formes.
- au niveau des ressources humaines : contrôler dans une certaine mesure la diaspora dans le but notamment de recruter des sympathisants pour conduire différentes activités à son bénéfice.

### **3.2. Engagement militaire en Syrie**

Alors qu'en 2012 le gouvernement syrien commençait à perdre de larges pans de son territoire, le Hezbollah est intervenu militairement pour le soutenir. D'abord discret, le Hezbollah a publiquement confirmé son implication dans la guerre civile syrienne en 2013 et s'est alors engagé massivement contre des groupes combattants rebelles et par la suite notamment contre l'« État islamique ».

En 2013, la victoire de la bataille de Qusayr, qui a permis aux forces gouvernementales de contrôler l'axe stratégique entre les grandes villes de Damas et Tartous, a offert au gouvernement syrien l'opportunité de reprendre la main dans le conflit. Cette victoire était principalement due à l'engagement des forces du Hezbollah et a mis en évidence pour la première fois l'ampleur de son implication. Outre l'engagement de troupes directement impliquées dans de nombreuses batailles dans le conflit syrien, le Hezbollah a également participé à l'encadrement et à la formation de milices notamment chiites (du Pakistan, d'Afghanistan et d'Irak) qui combattaient au côté des forces armées syriennes.

En 2019, au vu de la tournure prise par le conflit au profit du gouvernement syrien, le Hezbollah a retiré de Syrie une partie notable de ses combattants.

---

<sup>6</sup> Anniversaire du retrait des forces israéliennes du Liban en mai 2000.

<sup>7</sup> La « Journée Jérusalem » est un événement organisé chaque année en soutien aux efforts et au combat pour « libérer » cette ville de « l'occupation israélienne ».

Le Hezbollah a d'abord justifié son intervention comme une obligation de défendre un allié de l'axe de la « résistance » contre Israël. Dans un deuxième temps, la justification a fait référence à la prolifération des groupes armés radicaux sunnites en Syrie et la menace existentielle qu'ils représentaient, à la fois pour le Hezbollah et la population chiite mais également pour le Liban et pour les minorités religieuses en Syrie.

Si l'engagement du Hezbollah en Syrie lui a permis de gagner en expérience militaire, il a aussi induit un sentiment croissant d'hostilité à son égard, principalement au sein de la population sunnite en général. Plusieurs attentats de groupes djihadistes sunnites ont alors visé les alliés de la Syrie et la communauté chiite au Liban. Par contre, l'intervention militaire du Hezbollah en Syrie a été plutôt perçue positivement par une partie des chrétiens qui considèrent la menace djihadiste comme un danger pour leur communauté.

### **3.3. Activités violentes et terroristes attribuées au Hezbollah**

#### **I. Attentats et mode opératoire**

Le Hezbollah et plus précisément sa branche armée, la RIL, a conduit de nombreux attentats au Liban dans les années 1980. Ces attaques visaient principalement l'armée israélienne, mais elles ont également touché des installations militaires occidentales françaises et américaines, des ambassades et du personnel diplomatique. Le Hezbollah a enlevé des civils occidentaux jusqu'au début des années 1990, en les utilisant parfois comme monnaie d'échange lors de négociations avec des pays occidentaux. En décembre 2020 et en mars 2022, le Tribunal spécial pour le Liban a condamné trois membres présumés du Hezbollah pour leur participation à l'assassinat en 2005 de l'ex-premier ministre libanais Rafic Hariri. Enfin, le Hezbollah est aussi accusé d'avoir jusqu'à récemment assassiné des opposants ou des adversaires politiques.

Au milieu des années 1980, l'une de ses sections a été mise en place pour conduire des opérations hors du Liban. Elle est à l'origine de nombreux attentats ou tentatives d'attentats et de diverses activités préparatoires liées au terrorisme sur plusieurs continents. Aujourd'hui, cette unité est fréquemment dénommée l'Organisation de sécurité extérieure (OSE).<sup>8</sup> Elle a essentiellement comme fonction de mener les opérations de renseignement et des activités terroristes hors du théâtre d'engagement habituel du Hezbollah au Liban. Pour les mener à bien, l'OSE met en place des infrastructures et entretient des opérationnels dans de nombreuses régions du monde.

Le Hezbollah et une organisation intégrée avec un Conseil « supérieur » et son Secrétaire général qui dirigent et contrôlent tous les organes de l'organisation. L'OSE dépend du Conseil du djihad (« al-Majlis al-Jihady »). Celui-ci gère les questions militaires, de sécurité et de renseignement.

Certains des attentats commis à l'étranger, qui ont eu un retentissement considérable – et dont plusieurs éléments démontrent l'implication du Hezbollah – illustrent cette activité terroriste sur trois décennies.

Les 14 attentats commis en France entre 1985 et 1986 sont les premiers attentats attribués au Hezbollah et à sa branche des opérations extérieures hors du Liban. Ces attentats visant divers lieux publics, ont fait 12 morts et plus de 300 blessés. Cinq individus connus pour être des membres du Hezbollah ont été condamnés en France par contumace à la réclusion criminelle à perpétuité.

Le 16 février 1992, le Secrétaire général du Hezbollah alors en place, Abbas Moussaoui, a été tué au Liban sud par des roquettes lancées sur son véhicule par un hélicoptère de l'armée israélienne. Le 17 mars 1992,

---

<sup>8</sup> Cette division est connue sous différentes appellations : Unité 910, l'organisation du Djihad islamique (utilisée par la justice américaine), en anglais : External Security Organisation, Overseas Security Apparatus, External Security Unit, Special Security Apparatus, etc.

un attentat à la voiture piégée contre l'ambassade israélienne en Argentine a fait 29 morts et 250 blessés. L'« Organisation du djihad islamique », considérée comme un nom d'emprunt du Hezbollah, a alors revendiqué cet attentat, conduit pour « venger » l'assassinat de Moussaoui. Plus qu'un simple acte de vengeance, il s'agissait de transmettre message dissuasif visant à indiquer qu'on ne peut pas tuer un haut cadre du Hezbollah sans prendre le risque d'une réplique, notamment terroriste. Le Hezbollah avait alors nié son implication dans cet attentat.

Le 18 juillet 1994, un attentat contre le Centre communautaire juif de Buenos Aires a fait 85 morts et 151 blessés. Un rapport détaillé, présenté en 2006 par le Procureur général argentin, tend à démontrer que la décision de commettre cet attentat a été prise par les plus hautes instances du gouvernement iranien. Si le rapport souligne que l'attentat n'est pas totalement étranger au contexte libanais, il conclut que la motivation principale est iranienne. Le Hezbollah est alors présenté dans ce rapport comme l'auteur de cet attentat. Les autorités argentines ont accusé Imad Mughnieh, haut cadre de l'appareil militaire du Hezbollah, d'être impliqué dans les deux attentats de 1992 et 1994 et ont émis un mandat d'arrêt à son encontre. Il faut préciser que cette enquête a été entachée d'accusations d'ingérences multiples.

Le 18 juillet 2012 à Burgas (Bulgarie), l'explosion d'une bombe dans un bus a causé la mort de sept personnes, dont cinq touristes israéliens, le chauffeur et l'artificier. Les deux personnes condamnées pour cet attentat ont été désignées par les autorités bulgares comme appartenant à l'aile militaire du Hezbollah. Suite à cet attentat, l'Union européenne (UE) a qualifié l'aile militaire du Hezbollah d'organisation terroriste, cette qualification ne concernant par conséquent pas sa branche politique.

Des différents exemples présentés ci-dessus, il ressort que les attentats conduits par le Hezbollah s'inscrivent toujours dans le cadre d'un conflit ou d'une crise. Ils ne sont cependant jamais revendiqués par le Hezbollah lui-même, mais parfois par une organisation de couverture comme mentionné ci-dessus. Il est souvent difficile d'identifier les raisons exactes qui ont motivé ces attentats.

De très nombreuses activités terroristes préparatoires ont été conduites sur plusieurs continents, comme en témoignent l'identification et l'arrestation d'opérationnels de l'OSE ces dix dernières années notamment en Europe, en Afrique, en Amérique du Sud et aux Etats-Unis.<sup>9</sup>

Dans le cadre de cette stratégie du Hezbollah qui consiste à entretenir une infrastructure de soutien, l'OSE a organisé depuis 2008 un système d'acquisition et de stockage de nitrate d'ammonium (précurseur d'explosifs) visant à pouvoir fabriquer des engins explosifs sur différents continents.

Le nitrate d'ammonium a été importé dans de nombreux pays au moyen de kits de premiers secours. Ces derniers comprennent des poches froides contenant du nitrate d'ammonium. Enfin, il est à signaler que le commerce de kits de premiers secours est légal dans de nombreux pays, ce qui explique la difficile judiciarisation de ces activités<sup>10</sup>.

Sur la base des activités terroriste et des attentats attribués au Hezbollah ainsi que des profils connus d'opérationnels, il est possible de schématiser certains aspects du mode opératoire de l'OSE.

a. Opérationnels de l'OSE (professionnels)

Pour conduire ses activités terroristes, l'OSE s'appuie sur des opérationnels professionnels qui ont des tâches d'officiers de renseignement ou peuvent conduire des opérations spéciales. Les missions de ces

<sup>9</sup> Il s'agit notamment de : Hossam Yaacoub et Hussein Bassam Abdallah en 2012 à Chypre, Ali Kourani et Samer El -Debek en 2017 et Alexei Saab en 2019 aux USA, Mohammed Galeb Hamdar au Pérou en 2015, Hussein Mahmoud Yassine en Ouganda en 2019.

<sup>10</sup> Dans ce contexte, voir également la réponse du Conseil fédéral à l'interpellation Romano 20.4156 « Hezbollah : Dépôts d'explosifs et de nitrate d'ammonium en Suisse ? »

opérationnels peuvent être de différents ordres, allant du traitement d'une source à la conduite de la dernière phase d'un attentat, en passant par le pilotage d'une cellule ou d'un opérationnel de soutien. Ils conduisent des opérations spécifiques de courte durée à l'étranger mais résident essentiellement au Liban. Ils donnent leurs instructions et font des débriefings soit par des moyens électroniques soit en se rendant dans un pays tiers ou encore en faisant venir leurs agents (opérationnels de soutien) au Liban.

b. Opérationnels de soutien

L'aspect commun à toutes les opérations extérieures de l'OSE est le rôle déterminant des opérationnels de soutien. Ces individus sont intégrés dans la vie locale de leur pays de résidence et peuvent mener diverses missions d'appui. Ils sont impliqués de manière plus ou moins récurrente dans différentes tâches plus ou moins complexes. Il s'agit principalement d'activités terroristes préparatoires.

La mission première de ces opérationnels est de fournir un soutien OPINT<sup>11</sup> (Operational Intelligence) sur des cibles potentielles afin de définir les éléments tactiques de l'opération. De telles activités de renseignement ont été conduites ou suspectées d'être conduites dans de nombreux pays, y compris en Suisse (voir ci-dessous, 4.3). Ces opérationnels peuvent aussi être impliqués dans la constitution et le maintien de diverses infrastructures. Il s'agit notamment de constituer et maintenir des stocks de matériel, comme des explosifs ou des précurseurs d'explosifs. De telles activités ont été identifiées sur plusieurs continents, y compris en Europe. Ces activités opérationnelles de soutien devraient idéalement permettre d'évaluer la faisabilité d'un attentat dans un lieu donné (OPINT) et d'avoir les ressources pour pouvoir commettre un attentat dans un délai acceptable (infrastructures).

## II. La menace terroriste du Hezbollah

En termes de menace terroriste, la situation du Hezbollah peut paraître paradoxale. Nous nous trouvons en présence d'un haut niveau de préparation – illustré notamment par le stockage de précurseur d'explosifs sur plusieurs continents – mais en l'état, une opération terroriste de la part du Hezbollah n'est pas jugée imminente. Ce paradoxe s'explique par le souci du Hezbollah de maintenir une force utilisable en dernier recours lors d'un conflit ou d'une crise majeure. Un événement déclencheur au Proche et au Moyen-Orient peut alors induire une élévation du niveau de la menace visant les intérêts des pays concernés sur plusieurs continents.

Le Hezbollah peut donc ajuster l'intensité de ses attaques en fonction des événements qui les motivent et des répliques possibles en termes de coûts militaires et politiques. L'entretien des infrastructures de l'OSE et le fait que l'existence de telles infrastructures soient connues participent, même de manière marginale, au pouvoir de dissuasion du Hezbollah.

## 4. Activités du Hezbollah en Suisse

### 4.1. Activités communautaires

En Suisse, la taille de la diaspora chiite libanaise, bien que réduite, est suffisante pour que le Hezbollah cherche à entretenir des liens avec elle, voire avec d'autres diasporas chiites.

Le nombre d'individus qui pourraient soutenir activement le Hezbollah dans ses diverses activités communautaires est estimé à quelques dizaines. Il est important de souligner ici que tous les sympathisants ne sont pas obligatoirement religieux ou politisés. Le lien avec cette organisation peut aussi s'expliquer

---

<sup>11</sup> Il s'agit de fournir des renseignements (situation géographique, voies d'accès, mesures de sécurité etc.) sur des objectifs particuliers.

notamment par l'appartenance familiale ou identitaire. Le Hezbollah peut alors davantage être perçu comme étant l'organe protecteur de la communauté plutôt que comme le diffuseur et le garant d'une idéologie.

En Suisse, on dénombre une vingtaine de centres et associations dont certains sont de très petite taille, non déclarés et parfois éphémères. Ces centres religieux chiites ne sont pas exclusivement fréquentés et dirigés par des Libanais, même si ces derniers en gardent parfois le contrôle. Des chiites provenant d'autres pays sont également présents, lors de fêtes religieuses, notamment pour l'Achoura<sup>12</sup>. Lors de cette célébration, des imams invités peuvent venir de l'étranger et notamment du Liban pour prêcher, leur proximité avec le Hezbollah est alors souvent constatée. À cette occasion, ils peuvent visiter plusieurs centres religieux dans différents pays. Ces centres organisent également des camps de vacances pour les jeunes membres et les familles de la communauté, lors desquels une formation religieuse est prodiguée.

En Suisse, des événements tels que la « Journée al-Quds » ne sont pas directement organisés par les associations, afin de ne pas les exposer, mais des membres particulièrement actifs peuvent y participer, voire les initier. Ces manifestations sont peu fréquentées, comme en 2019 à Genève et à Zurich lors de la « Journée al-Quds ». Elles se déroulent parfois dans un espace privé.

Ainsi, outre leurs tâches principales visant à offrir des services religieux, ces centres participent directement ou indirectement, par l'intermédiaire de leurs membres actifs, à des événements à teneur politique où de la propagande hostile à l'égard d'Israël est véhiculée.

Ces institutions ne sont pas connues pour entretenir des relations établies avec d'autres centres islamiques non chiites.

## **4.2. Indices de financement**

Malgré des soupçons de transferts de fonds et de blanchiment d'argent portant sur des sympathisants du Hezbollah, il n'a à ce jour pas pu être démontré que la Suisse ait été utilisée pour des transferts ayant servi à financer le Hezbollah.

Par ailleurs, aucune récolte de fonds au sein de la diaspora chiite libanaise n'a pu être constatée en Suisse. Si de telles collectes existent dans notre pays, elles sont marginales et peu organisées. Les donations et cotisations des centres et associations chiites suisses servent à leur fonctionnement et ne sont pas destinées à financer le mouvement au Liban.

## **4.3. Activités liées à l'OSE**

La Suisse n'a pas été épargnée par les activités de l'OSE. A la fin des années 2000, plusieurs individus ont été soupçonnés d'être impliqués dans des activités opérationnelles de l'OSE. Ils auraient constitué une cellule de soutien dans la région zurichoise. Une de ses tâches consistait à conduire des observations sur des cibles potentielles. Comme déjà précisé, l'existence d'une telle cellule ne signifie pas pour autant qu'un attentat va être commis. Cependant, cette activité signifie que si le Hezbollah devait définir une cible pour une action terroriste en Suisse, il aurait à disposition des renseignements lui permettant d'en évaluer la faisabilité.

---

<sup>12</sup> L'Achoura est la fête qui commémore la bataille de Karbala en 680. Au cours de cette bataille, l'imam Hussein (troisième imam chiite) a été tué en affrontant l'armée de Yazid Muâwiya, le calife omeyyade (sunnite).

## 5. Mesures prises sur le plan international

### 5.1. Organisation des Nations unies

Le Conseil de sécurité de l'ONU ne considère pas le Hezbollah comme une menace contre la paix et la sécurité internationales. En conséquence, le Hezbollah n'est pas désigné par l'Organisation des Nations Unies (ONU) comme étant une organisation terroriste, que ce soit en tant que tel ou en distinguant sa composante militaire. Par ailleurs, l'ONU n'a jusqu'à présent jamais qualifié de « terroristes » un ou plusieurs individus appartenant au Hezbollah.<sup>13</sup>

### 5.2. Union européenne

L'UE fait la distinction entre l'aile "militaire" et l'aile "politique" du Hezbollah. En 2013, après des années de réticence, elle n'a explicitement listé que l'aile "militaire", concrètement certaines sous-organisations du Hezbollah<sup>14</sup>, comme organisation terroriste. Cette décision fait notamment suite à l'attentat contre un bus transportant des touristes israéliens à Burgas (Bulgarie) en 2012, pour lequel deux membres de l'aile militaire du Hezbollah ont été condamnés par un tribunal bulgare. Un autre facteur décisif a été le rôle actif du Hezbollah dans la guerre civile syrienne en tant que groupe armé.

Trois membres du Hezbollah figurent actuellement sur la liste des sanctions "terrorisme" de l'UE qui, depuis 2001, prend des mesures restrictives à l'encontre des personnes et des organisations ayant participé à des actes terroristes. La Suisse ne s'est pas ralliée à ce régime de sanctions de l'UE. Rappelons que la Suisse ne reprend pas automatiquement les sanctions de l'UE, mais évalue un éventuel ralliement au cas par cas et selon une série de critères définis (droit, politique extérieure, politique économique extérieure). De manière générale, en tant que non-membre de l'UE, elle n'est pas non plus liée par le fait que celle-ci désigne certaines organisations comme " terroristes ".

Depuis 2020, la pression politique sur l'UE, notamment de la part des États-Unis, s'est accrue pour que le Hezbollah dans son ensemble soit listé comme organisation terroriste. En outre, EUROPOL a indiqué dans son rapport sur la situation du terrorisme de 2020 que le Hezbollah génère des fonds par le biais d'activités légales et illégales, qui profitent en fin de compte aux activités militaires et terroristes. Il est toutefois extrêmement difficile de le prouver. Or, au sein de l'UE, il n'y a actuellement ni négociations actives ni volonté politique de changer la position de l'UE, ce qui ne serait d'ailleurs possible qu'avec l'unanimité des États membres. La stabilisation politique, économique et sociale du Liban est au premier plan. Pour ce faire, l'UE entend poursuivre le dialogue avec tous les acteurs et partis politiques du pays.

Au total, cinq membres de l'UE ont inscrit l'organisation globale du Hezbollah sur la liste des organisations terroristes ou ont décrété une interdiction d'activité de l'organisation (Lituanie, Estonie, Pays-Bas, République tchèque et Allemagne).

### 5.3. Désignations nationales unilatérales

Les cas étatsunien et allemand sont deux exemples de législations restrictives à l'encontre du Hezbollah. Les États-Unis ont été un des premiers pays occidentaux à désigner le Hezbollah dans son ensemble et l'Allemagne un des plus récents.

---

<sup>13</sup> P.i. la Suisse reprend les désignations de l'ONU au travers de la Loi fédérale sur l'application de sanctions internationales (Loi sur les embargos (LEmb); RS 946.231), et applique ainsi les sanctions qui en découlent.

<sup>14</sup> Selon la Council Implementing Regulation (EU) No 125/2014: « Jihad Council and all units reporting to it, including the External Security Organisation ».

## I. Etats-Unis

En réaction aux attentats du 11 septembre 2001, le président américain de l'époque, George W. Bush, a promulgué le 23 septembre 2001 l'Executive Order (EO) 13224, qui a encore été renforcé par l'EO 13886 du 9 novembre 2019. Ces décrets exécutifs servent de base à l'action mondiale des Etats-Unis contre les organisations terroristes et leurs soutiens. Les EO autorisent le US Department of State, en concertation avec le US Department of the Treasury, à bloquer les avoirs de personnes et d'organisations qui commettent des actes terroristes ou qui présentent un risque important de les commettre. L'objectif est d'interrompre les flux financiers destinés à financer les organisations terroristes.

Sur la base de l'EO 13224, les Etats-Unis ont classé le Hezbollah comme organisation terroriste. Les Etats-Unis s'abstiennent explicitement de faire la distinction entre l'aile militaire et l'aile politique de l'organisation. En outre, au cours des dernières années, plusieurs personnes et entités appartenant au Hezbollah ou liées à celui-ci ont été sanctionnées par les Etats-Unis. Les Etats-Unis ont demandé à plusieurs pays, dont la Suisse<sup>15</sup>, de désigner Hezbollah comme organisation terroriste.

Les Etats-Unis appellent à une coopération internationale renforcée contre le Hezbollah. Ils travaillent en étroite collaboration avec EUROPOL ou le groupe Egmont, l'association mondiale des unités de renseignement financier, et ont lancé un Counter-Hizballah International Partnership (CHIP). Les partenaires du CHIP doivent se rencontrer tous les six mois dans le cadre des réunions de printemps et annuelles du Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque mondiale. Après le lancement de CHIP en octobre 2019, d'autres réunions ont toutefois été suspendues jusqu'à nouvel ordre suite à Covid-19. On ne sait pas si cette initiative sera poursuivie.

## II. Allemagne

En Allemagne, l'interdiction d'activité du Hezbollah est en vigueur depuis le 26 mars 2020. Dans ce pays, une interdiction d'organisation ne peut être prononcée qu'à l'encontre d'associations nationales et d'associations étrangères disposant de structures partielles sur le territoire national, à la condition de disposer de preuves judiciaires. Selon l'évaluation du gouvernement fédéral allemand, le Hezbollah ne dispose pas en Allemagne de structures suffisamment démontrables pour être considéré comme une association nationale. C'est pourquoi une interdiction d'activité a été édictée sur la base de la loi sur les associations.

L'interdiction d'activité découle d'une motion parlementaire déposée en décembre 2019 par les partis gouvernementaux CDU/CSU et SPD ainsi que par le FDP. Cette motion demande au gouvernement fédéral d'édicter une interdiction d'activité à l'encontre du Hezbollah. L'argument avancé dans la motion est la responsabilité historique de l'Allemagne vis-à-vis d'Israël. La sécurité et le droit à l'existence d'Israël font partie de la raison d'État allemande. En conséquence, le gouvernement fédéral est invité à "contrer les forces au Proche et au Moyen-Orient qui remettent en question le droit à l'existence d'Israël ou qui menacent ouvertement la sécurité d'Israël". La décision du gouvernement fédéral du 26 mars 2020 d'interdire toute activité a été motivée par le fait que le Hezbollah s'oppose "de manière fondamentale à l'idée d'entente entre les peuples". C'est également la conclusion à laquelle est parvenu le tribunal administratif fédéral allemand lorsqu'il a appliqué en 2015 sa jurisprudence sur le Hamas au Hezbollah.

---

<sup>15</sup> Les Etats-Unis ont notamment demandé explicitement, par le biais d'une démarche du 30 janvier 2020, que le Hezbollah soit considéré comme une organisation terroriste et que ses activités soient interdites par la législation suisse, sans distinction entre les ailes militaire et politique de l'organisation. Les Etats-Unis avancent notamment l'argument des activités de l'organisation, notamment dans plusieurs pays européens, et de la menace qui en découle, y compris pour la Suisse (attentats terroristes, trafic d'armes, trafic de stupéfiants, blanchiment d'argent).

Le 31 juillet 2018, en réponse à une question du FDP sur l'inscription de la branche militaire du Hezbollah sur la liste de l'UE, le gouvernement fédéral avait déclaré que l'Allemagne s'était certes engagée en faveur de cette inscription, mais qu'un dialogue avec toutes les forces et partis politiques concernés devait rester possible. Selon l'opinion de l'époque, une inscription du Hezbollah dans son ensemble aurait été contraire à cet objectif.

L'objectif de l'interdiction d'activités en vigueur en Allemagne est d'empêcher toute activité du destinataire de l'interdiction lui-même ou en sa faveur sur le territoire national. Les conséquences juridiques concrètes sont l'interdiction de signes distinctifs, l'interdiction de toute activité relevant du droit de réunion, ainsi que la saisie et la confiscation des biens. Avant l'interdiction d'activité, le Hezbollah était déjà sous surveillance du « Verfassungsschutzverbund » (réunion des autorités fédérales et des Länder de protection de la constitution).

## **6. Mesures à disposition des autorités de sécurité suisses concernant le Hezbollah, pratique actuelle en Suisse**

En Suisse, la prévention et la répression du terrorisme, tout comme celles d'autres menaces pour la sécurité du pays, se focalisent sur les individus contre qui les autorités disposent d'indices concrets d'implication dans des activités illégales ou qui représentent une menace pour la sécurité intérieure ou extérieure. La pratique en matière de qualification d'organisations comme terroristes (*listing*) ou d'interdiction globale d'organisations ou de leurs activités est volontairement restrictive : sont poursuivis en priorité des personnes bien identifiées et leurs actes plutôt que des groupements en tant qu'entités avec leurs buts proclamés.

### **6.1. Mesures préventives**

La **recherche d'informations par le SRC** est régie par la loi fédérale sur le renseignement (LRens; RS 121.0). Pour accomplir ses tâches, le SRC recueille des informations à partir de sources publiques comme de sources non accessibles au public. Il met en œuvre des mesures de recherche *non* soumises à autorisation visant à déceler et prévenir les activités relevant du terrorisme et de l'extrémisme violent. La LRens prévoit les mesures suivantes en la matière :

- L'utilisation de sources d'informations publiques, y c. Internet et les réseaux sociaux (art. 13) ;
- L'observation dans des lieux publics et librement accessibles (art. 14) ;
- Le recrutement et l'engagement d'informateurs (art. 15) ;
- Les signalements pour la recherche de personnes et d'objets, notamment dans le système de recherches informatisées de police (RIPOL) et le Système d'information Schengen (SIS) (art. 16).

Il existe également l'obligation de fournir des renseignements au SRC en cas de menace concrète, notamment l'obligation spécifique de fournir et de communiquer des renseignements pour les autorités (art. 19 et 20 LRens) et les obligations spécifiques faites aux particuliers de fournir des renseignements (art. 25 LRens). Le SRC peut également recevoir des communications et demander des renseignements à des tiers (art. 23 LRens). Le SRC peut aussi faire appréhender des personnes pour établir leur identité et les interroger (art. 24 LRens).

La LRens prévoit par ailleurs des mesures de recherche *soumises* à autorisation (MRSA) au sens de l'art. 26 pour déceler et prévenir le terrorisme :

- Surveillance de la correspondance par poste et télécommunication conformément à la loi fédérale sur la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication (LSCPT; RS 780.1) ;
- Utilisation d'appareils de localisation pour déterminer la position et les déplacements de personnes ou d'objets ;
- Utilisation d'appareils de surveillance pour écouter ou enregistrer des propos non publics ou pour observer ou enregistrer des événements se produisant dans des lieux non publics ou dans des lieux qui ne sont pas librement accessibles ;
- Infiltration dans des systèmes et réseaux informatiques ;
- Fouilles de locaux, de véhicules et de conteneurs pour se procurer les objets et les informations qui s'y trouvent ou les informations qui ont été transmises depuis ces endroits.

Ces mesures présupposent l'existence d'une menace concrète et grave. Elles ne peuvent être autorisées que si la recherche d'informations est restée vaine, si elle n'a aucune chance d'aboutir ou est excessivement difficile en l'absence de telles mesures.

Le **Plan d'action national de prévention et de lutte contre la radicalisation et l'extrémisme violent (PAN)** fait partie de la stratégie de la Suisse en matière de lutte contre le terrorisme. Il concerne toutes les formes de radicalisation et d'extrémisme violent.

Le PAN s'oriente sur l'idée fondamentale qu'une collaboration interdisciplinaire institutionnalisée est l'élément le plus important d'une prévention efficace. Il a été élaboré conjointement par la Confédération, les cantons, les villes et les communes. En 2017, le Conseil fédéral a pris connaissance du PAN. Il encourage l'action interdisciplinaire à tous les niveaux de l'Etat contre la radicalisation et l'extrémisme violent. Le pilotage du PAN incombe à la surveillance politique du Réseau national de sécurité (RNS).

Les 26 mesures du PAN doivent être considérées en combinaison avec les mesures préventives et les initiatives déjà existantes dans les domaines de l'éducation, des affaires sociales, de l'intégration, de la prévention de la violence et de la criminalité ainsi que de la lutte contre la discrimination. Les mesures du PAN s'inscrivent dans les cinq champs d'action ci-après:

1. *Connaissance et expertise* : Des connaissances et des informations approfondies sur le phénomène de la radicalisation et de l'extrémisme violent sont essentielles pour identifier et prévenir les processus de radicalisation à un stade précoce.
2. *Coopération et coordination* : Il s'agit de promouvoir la coopération entre les autorités et les acteurs de la société civile et d'améliorer la coordination de la prévention afin qu'elle soit mieux ciblée.
3. *Prévention des idées et des groupes extrémistes* : Cela comprend des mesures relatives à la compréhension de la démocratie, à la participation et à l'engagement dans la société ainsi qu'au renforcement des compétences (médiatiques).
4. *Sortie et réintégration* : Il s'agit de mesures de soutien visant à détourner une personne de l'extrémisme violent et à favoriser sa réintégration dans le cadre de la procédure pénale et en dehors de celle-ci.
5. *Coopération internationale* : Il s'agit de l'échange international d'expériences et de connaissances ainsi que de la coopération avec d'autres Etats afin de lutter le plus efficacement possible contre ce phénomène transfrontalier et international.

Les mesures et les recommandations doivent être mises en œuvre en tenant compte des spécificités de genre et des groupes cibles. Il s'agit en particulier de soutenir et de renforcer les enfants, les jeunes et les

femmes en tant qu'acteurs importants de la prévention. Un programme d'impulsion quinquennal (2019-2023) soutient la mise en œuvre du plan d'action à hauteur de CHF 5 millions. En 2019, 2020 et 2021, 35 projets ont été financés à hauteur d'environ CHF 2,5 millions. En 2022, 14 projets recevront un financement d'un peu moins de CHF 760'000.

Conformément à la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI ; RS 142.20), **l'Office fédéral de la police fedpol** peut prendre des mesures d'éloignement (interdiction d'entrée, art. 67, al. 4, LEI) et des mesures de renvoi (expulsion, art. 68 LEI) à l'encontre de ressortissants étrangers afin de préserver la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse. Il s'agit de mesures policières préventives qui s'appliquent indépendamment d'une éventuelle infraction pénale ou d'une procédure pénale. Pour que ces mesures puissent être ordonnées, les menaces doivent être actuelles et concrètes. De plus, l'intérêt public à réduire ces menaces par des mesures d'éloignement ou de mesures alternatives doit l'emporter sur l'intérêt privé de la personne concernée à rester ou à entrer en Suisse. La notion de mise en danger de la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse recouvre notamment la mise en danger de la prééminence du pouvoir étatique dans les domaines militaire et politique. Il s'agit par exemple de la mise en danger par le terrorisme, l'extrémisme violent, le service de renseignement prohibé, le crime organisé ainsi que les actes et les efforts qui mettent sérieusement en danger les relations actuelles de la Suisse avec d'autres Etats ou qui visent à modifier l'ordre étatique par la violence<sup>16</sup>.

Les mesures d'éloignement ordonnées par fedpol sont systématiquement signalées dans le système de recherches informatisées de police (RIPOL). Si les personnes faisant l'objet d'une mesure administrative ne sont pas des ressortissants d'un Etat membre de l'UE/AELE ou d'un Etat tiers bénéficiant de la libre circulation, un signalement supplémentaire est effectué dans le Système d'information Schengen (SIS II). Lorsque la Suisse inscrit l'interdiction d'entrée dans le SIS II, la mesure de police préventive produit ses effets dans l'ensemble de l'espace Schengen. Inversement, une interdiction d'entrée prononcée par l'Allemagne, par exemple, peut également empêcher l'entrée en Suisse.

Afin d'empêcher systématiquement l'entrée incontrôlée de personnes radicalisées en Suisse, fedpol a prononcé depuis 2016 environ 600 interdictions d'entrée à l'encontre de personnes liées au terrorisme. En outre, fedpol prononce tout aussi systématiquement des expulsions à l'encontre de personnes étrangères présentant un risque terroriste. Depuis 2016, 26 expulsions pour menace terroriste contre la sécurité intérieure ont été prononcées, dont 18 ont été exécutées. Quatre expulsions n'ont pas pu être exécutées en raison du principe de non-refoulement à respecter impérativement, d'autres personnes se trouvent encore en exécution de peine ou de mesure.

Des lacunes ont toutefois été identifiées en matière de prévention policière des risques et d'accompagnement des personnes radicalisées et dangereuses. Celles-ci sont désormais comblées par la nouvelle loi fédérale sur les mesures policières en matière de lutte contre le terrorisme (LPMT ; RO 2021 565), adoptée par le Parlement le 25 septembre 2020 et intégralement entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2022. Le PMT complète les instruments existants là où les mesures de prévention ne suffisent pas, notamment au début de la radicalisation, mais aussi pendant et après la procédure et l'exécution de la peine.

La loi prévoit les mesures policières suivantes : Obligation de se présenter et de participer à des entretiens, interdiction de contact, assignation et exclusion ainsi qu'interdiction de quitter le territoire en vue d'empêcher des voyages en vue d'exercer une activité terroriste, par exemple des voyages motivés par le djihad. En cas de menace grave et après le non-respect de mesures moins sévères, il est possible d'ordonner une assignation à résidence. Le respect de ces mesures peut être contrôlé au moyen d'un

---

<sup>16</sup> Message du 8 mars 2002 sur la loi fédérale sur les étrangers (BBI 2002 3469, 3569).

bracelet électronique ou d'une localisation par téléphone portable. Ces instruments donnent à la police davantage de possibilités pour traiter les personnes présentant une menace terroriste, notamment lorsqu'aucune procédure pénale n'a encore été ouverte ou après l'exécution d'une peine ou d'une mesure, lorsqu'une personne représente toujours une menace.

La **Loi fédérale concernant la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme** (LBA; RS 955.0) englobe un aspect préventif en ce qu'elle prévoit des devoirs de diligences accrus pour les intermédiaires financiers. Au demeurant, la LBA est traitée sous ch. 6.2. ci-après.

Toutes ces mesures préventives peuvent être prises contre des individus menaçant la sécurité intérieure ou extérieure. Dans le cas du Hezbollah, elles visent en priorité les opérationnels de l'OSE.

## 6.2. Mesures répressives

La LBA prévoit, d'une part, des devoirs de diligences accrus pour les intermédiaires financiers pour certaines catégories de clients ou lorsqu'une relation d'affaires ou une transaction remplit certains critères de risque. D'autre part, les intermédiaires financiers ont le devoir légal d'annoncer au **Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent (MROS)** une relation d'affaires si, selon l'art. 9 al. 1 LBA ou l'art. 305<sup>ter</sup> al. 2 du code pénal (CP; RS 311.0), ils ont un soupçon fondé ou simple de blanchiment d'argent, des infractions préalables au blanchiment d'argent, d'organisations criminelles et terroristes ou de financement du terrorisme ou si les autres critères de l'art. 9 al. 1 sont remplis.

Les listes terroristes promulguées en vertu de la Résolution 1267 du Conseil de sécurité concernant Al-Qaida, les talibans et les personnes et entités qui leur sont associées peuvent amener à des communications de soupçons de la part des intermédiaires financiers au titre de l'art. 9 al. 1 let. a ch. 3 et 4 LBA ou de l'art. 305<sup>ter</sup> al. 2 CP.<sup>17</sup>

Il arrive que le MROS reçoive des communications de soupçons d'intermédiaires financiers parce que ceux-ci ont constaté que des membres du Hezbollah sont directement ou indirectement impliqués dans les relations d'affaires qu'ils gèrent. Le lien direct ou indirect entre des personnes et le Hezbollah ne constitue toutefois pas en soi un soupçon fondé de blanchiment d'argent, de criminalité organisée ou de financement du terrorisme.

Depuis une modification de la loi entrée en vigueur le 1er juillet 2021<sup>18</sup>, la norme pénale contre les organisations criminelles (art. 260ter CP) s'applique aussi explicitement aux organisations terroristes (cf. chapitre 7.3.). Cette réforme a également modifié l'article 74 de la LRens (cf. chapitre 7.2.). L'alinéa 4 de cet article prohibe entre autres le soutien matériel offert à des organisations interdites qui menacent concrètement la sûreté intérieure ou extérieure du pays. La peine prévue pour cette infraction peut désormais aller jusqu'à cinq ans de privation de liberté. Le comportement punissable décrit à l'art. 74 al. 4 LRens constitue dès lors une infraction préalable au blanchiment d'argent, au sens de l'art. 305<sup>bis</sup> CP. Si une organisation était à l'avenir interdite par le Conseil fédéral sur la base de l'article 74 LRens, quiconque soutient celle-ci commettrait une infraction préalable au blanchiment et les intermédiaires financiers qui nourriraient des soupçons à ce sujet seraient tenus de les signaler au MROS, aux conditions prévues par la LBA.

---

<sup>17</sup> A ce sujet, voir le « Message concernant la mise en œuvre des recommandations du Groupe d'action financière (GAFI), révisées en 2012 », FF 2014 615.

<sup>18</sup> Le 25 septembre 2020, le Parlement a voté l'arrêté fédéral portant approbation et mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme et de son Protocole additionnel et concernant le renforcement des normes pénales contre le terrorisme et le crime organisé (FF 2020 7651)

Il n'est pas encore possible d'évaluer les effets de cette modification de loi récemment entrée en vigueur. Ainsi, les autres données dont dispose le MROS ne permettent pas non plus d'évaluer de manière définitive la situation dans le domaine des postulats auxquels il a été répondu, notamment en ce qui concerne la question 2 du postulat 20.3650 (« Dans le cadre des mesures contre le blanchiment d'argent, dispose-t-on d'informations permettant de savoir si le Hezbollah collecte des fonds et possède des comptes en Suisse ? ») Les quelques communications de soupçons adressées au MROS qui ont un lien direct ou indirect avec le Hezbollah concernent en général des personnes qui ne sont pas actives en Suisse et qui n'ont que des comptes en Suisse. Ces communications ne contiennent généralement pas d'indices concrets d'activités criminelles ou de financement de crimes violents.

**La poursuite pénale** pour les domaines de criminalité comme le blanchiment d'argent, le terrorisme ou les organisations criminelles relève de la compétence de la Confédération, lorsque - comme le stipule l'art. 24 al. 1 du Code de procédure pénale (CPP ; RS 312.0) - les infractions ont été commises pour une part importante à l'étranger (let. a) ou dans plusieurs cantons et qu'il n'y a pas de prédominance évidente dans l'un d'entre eux (let. b). Sur la base des articles 306 et 309 CPP, fedpol (respectivement la Police judiciaire fédérale) est en mesure de mener des enquêtes avant respectivement après l'ouverture d'une procédure pénale par le Ministère public de la Confédération (MPC). L'ouverture d'une procédure pénale par le MPC requiert l'existence de soupçon suffisant contre une personne ou un groupe quant à la commission d'une infraction. Jusqu'à présent, aucune instruction pénale en lien avec le Hezbollah n'a été ouverte par le MPC.

## **7. Autres mesures possibles selon le droit suisse**

### **7.1. Interdiction des activités d'une organisation terroriste en Suisse**

En vertu de l'art. 73 al. 1 LRens, le Conseil fédéral peut interdire à une personne physique ou à une organisation ou un groupement d'exercer une activité qui menace concrètement la sûreté intérieure ou extérieure et qui sert, directement ou indirectement, à propager ou à soutenir des activités terroristes ou extrémistes violentes ou à les encourager de toute autre manière. Si des preuves formelles ne sont pas nécessaires pour prononcer une telle mesure, il faut disposer d'indices concrets de menaces pour la sécurité du pays. De simples suppositions ne suffisent donc pas. Une décision du Conseil fédéral est sujette à recours auprès du Tribunal administratif fédéral.

La possibilité de prononcer une interdiction d'activités existe depuis la mise en vigueur de la LRens. A ce jour, le Conseil fédéral n'a fait usage de cet instrument juridique qu'à une seule reprise, contre un étranger résidant en Suisse qui est impliqué de manière déterminante dans la direction d'une organisation terroriste séparatiste.

### **7.2. Interdiction en tant qu'organisation terroriste**

L'art. 74 LRens, entré en vigueur le 1er septembre 2017 et renforcé le 1er juillet 2021, règle l'interdiction d'organisation au niveau de la loi formelle. Le Conseil fédéral peut prononcer par voie de décision une interdiction d'organisation à l'encontre d'une organisation ou d'un groupement qui propage, soutient ou encourage d'une autre manière, directement ou indirectement, des activités terroristes ou extrémistes violentes et qui menace ainsi concrètement la sécurité intérieure ou extérieure du pays. Est puni d'une peine privative de liberté de cinq ans au plus quiconque soutient une organisation ou un groupement interdit, l'encourage d'une autre manière ou participe à une telle organisation ou à un tel groupement (art. 74, al. 4, LRens ; cf. chapitre 6.2.). La poursuite et le jugement des infractions incombent désormais à la Confédération. L'interdiction se fonde sur une décision d'interdiction ou de sanction correspondante des

Nations Unies. Le Conseil fédéral consulte au préalable les commissions parlementaires compétentes en matière de politique de sécurité. L'interdiction est limitée à cinq ans au maximum ; elle peut être prolongée de cinq années supplémentaires au maximum.

Des exigences élevées s'appliquent donc à l'imposition d'une interdiction d'organisation selon l'art. 74 LRens : Le groupement ou l'organisation en question doit notamment menacer concrètement la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse. Pour des raisons liées à la sécurité du droit, il faut absolument s'en tenir à ce critère.

Jusqu'à présent, aucune interdiction n'a été prononcée sur la base de l'art. 74 LRens. Il est prévu que le Conseil fédéral, compte tenu de la limitation dans le temps jusqu'au 31.12.2022 de la loi fédérale susmentionnée contre "Al-Qaïda" et l'"Etat islamique", décrète une interdiction de ces deux groupements ainsi que des organisations qui leur sont apparentées sur la base de l'art. 74 LRens. L'interdiction d'autres organisations ou groupements n'est pas à l'ordre du jour pour le moment, notamment en raison des exigences légales accrues.

L'exigence d'une décision de l'ONU, inscrite dans la loi, permet de préserver la neutralité politique de la Suisse. La Suisse peut assumer de manière crédible son rôle de médiateur dans les conflits et les bons offices, et éviter de devenir la cible d'une influence politique de la part des parties au conflit en ce qui concerne l'interdiction d'organisations.

### **7.3. Qualification juridique du Hezbollah comme organisation terroriste**

Selon l'art. 260ter CP, celui qui participe à une organisation criminelle ou terroriste ou qui soutient une telle organisation dans ses activités est punissable. Depuis le 1er juillet 2021, la peine encourue est de dix ans de prison au maximum. Une organisation est considérée comme terroriste lorsqu'elle a pour but de commettre des crimes violents visant à intimider la population ou à contraindre un État ou une organisation internationale à faire ou à ne pas faire quelque chose.

La question de savoir quelles organisations spécifiques tombent sous le coup de l'art. 260ter CP est évaluée au cas par cas par les tribunaux, en tenant compte des faits actuels. En règle générale, la compétence en matière de poursuite et de jugement relève de la Confédération.

Une pratique étendue concernant le champ d'application de l'article 260ter CP s'est développée au cours des dernières décennies, tant dans le cadre de la justice pénale que dans le traitement et le jugement des cas d'entraide judiciaire. Le Tribunal pénal fédéral a qualifié à ce jour sept groupements d'organisations au sens de l'art. 260ter CP. Il s'agit du groupe extrémiste islamiste "Martyrs pour le Maroc"<sup>19</sup>, de l'organisation clandestine extrémiste albanaise du Kosovo "ANA"<sup>20</sup>, des "Brigate Rosse" italiennes<sup>21</sup>, de l'ETA basque<sup>22</sup>, du réseau international Al-Qaïda<sup>23</sup> ainsi que de la "Force de Défense Populaire" (HPG) kurde, bras armé du PKK<sup>24</sup>, et des "Faucons de la liberté du Kurdistan" (TAK), liés eux aussi au PKK. L'"Etat islamique en Irak" (ISI), son successeur l'"Etat islamique en Irak et en Syrie" (ISIS) et l'"Etat islamique" (EI) sont également des organisations terroristes aux termes de cette disposition<sup>25</sup>.

<sup>19</sup> TF, 1ère Cour de droit public, 5. 4. 2005, [1A.50/2005](#)

<sup>20</sup> [ATF 131 II 235](#), 242

<sup>21</sup> [ATF 128 II 355](#), 361; [125 II 569](#), 573 s.

<sup>22</sup> TF, 1ère Cour de droit public 21. 10. 2002, [1A.174/2002](#)

<sup>23</sup> [ATF 142 IV 175](#), cons. 5.4; TF, 1ère Cour de droit public, 15. 11. 2002, [1A.194/2002](#); [ATF 131 II 235](#), 241

<sup>24</sup> Arrêt du TF 1C.470/2012 du 25 octobre 2012.

<sup>25</sup> TF, 7. 3. 2017, [6B 1132/2016](#), cons. 6.1; [AF 142 IV 175](#), cons. 5.8

Jusqu'à présent, les tribunaux suisses ne se sont pas expressément prononcés sur la question de savoir si le Hezbollah devait être qualifié d'organisation terroriste et, à notre connaissance, il n'existe pas de procédures pénales ou d'entraide judiciaire en cours qui traitent de cette question<sup>26</sup>.

## **8. Conséquences politiques, stratégiques et opérationnelles d'un changement de pratique pour la Suisse**

### **8.1. Conséquences pour la politique étrangère et de sécurité**

La Suisse est considérée au Liban et dans la région comme un acteur neutre et largement apprécié en matière de politique de paix et dispose d'un bon accès aux principaux acteurs de tous les groupes politiques et confessionnels. Depuis 1979, la Suisse représente les intérêts iraniens en Egypte, depuis 1980 les intérêts des Etats-Unis en Iran, depuis 2018 les intérêts de l'Iran en Arabie saoudite et les intérêts de l'Arabie saoudite en Iran, et depuis juin 2019 les intérêts iraniens au Canada. Elle jouit ainsi d'une grande confiance, tant parmi les représentants des gouvernements que dans la société civile. Elle est connue pour son engagement en faveur d'un dialogue inclusif - contrairement à d'autres acteurs internationaux - qui réunit tous les partis politiques autour d'une même table. Le Hezbollah fait partie du gouvernement libanais depuis 2005. L'intégration active du Hezbollah dans les processus de dialogue est donc d'une importance capitale pour l'engagement de la Suisse au Liban. Une interdiction du Hezbollah ne constituerait pas seulement un changement fondamental de la pratique juridique de la Suisse, mais mettrait un terme aux efforts concrets de notre pays. La réputation et les possibilités de la Suisse en tant que "honest broker" au Liban et dans la région seraient fortement péjorées.

Une interdiction d'organisations terroristes n'est en principe possible en Suisse que sur la base d'une désignation correspondante du Conseil de sécurité de l'ONU. Ce n'est pas le cas du Hezbollah. Mais si une telle interdiction était juridiquement possible, elle aurait des répercussions sur le rôle de la Suisse en tant qu'acteur de la politique de paix, au-delà du Liban, dans la région Moyen-Orient/MENA. Les instruments de bons offices que la Suisse met à disposition dans la région (par exemple le mandat de puissance protectrice pour les Etats-Unis en Iran) seraient notamment soumis à une forte pression. Une interdiction du Hezbollah entraînerait non seulement la disparition de précieuses contributions à la promotion de la paix dans la région, mais aussi la perte de la crédibilité de la Suisse en tant qu'acteur neutre. En outre, une interdiction du Hezbollah augmenterait sans aucun doute la pression sur la Suisse pour qu'elle inscrive également d'autres groupements actifs dans la région (par exemple le PKK) sur la liste des organisations interdites. Cela n'affaiblirait pas seulement l'engagement de la Suisse en matière de politique de paix, mais l'exposerait également à de nouvelles tentatives de pression. Cela pourrait également être le cas pour des groupements d'autres régions.

De manière générale, il s'est avéré au cours des deux dernières décennies que les listings d'organisations terroristes par certains Etats n'ont pas seulement peu d'effet sur les groupes eux-mêmes, mais qu'ils entraînent surtout des difficultés pour l'aide humanitaire et la promotion de la paix, ainsi que pour l'économie. Dans le domaine humanitaire, important pour la Suisse, il faut retenir que l'aide humanitaire devrait continuer à être possible dans les régions sous le contrôle de tels groupes, comme le prévoit le droit international humanitaire. La Suisse s'engage depuis longtemps en ce sens. La population qui vit dans

---

<sup>26</sup> Cf à ce sujet la jurisprudence sur l'art. 260<sup>ter</sup> CP concernant les «Liberation Tigers of Tamil Eelam» ainsi qu'une organisation en lien avec ces derniers (ATF 6B\_383/2019, 6B\_394/2019 du 8. novembre 2019 (cons. 4.7.1.)).

ces régions a le droit de recevoir de l'aide, faute de quoi elle sera poussée dans les bras des groupes armés. Or cela n'est pas dans l'intérêt de la Suisse.

## **8.2. Conséquences sur le travail des services de sécurité**

L'interdiction des activités du Hezbollah l'inciterait à s'adapter en cherchant à gommer tous liens visibles avec les centres et associations de la diaspora chiite libanaise. Cette adaptation rendrait plus difficile l'établissement des liens entre le Hezbollah et les institutions de cette diaspora. Un durcissement de la législation en Suisse à l'égard du Hezbollah aurait donc des effets concrets négatifs pour les services de sécurité en Suisse. C'est précisément en raison du risque d'un recours accru à la clandestinité, qui aurait pour conséquence de rendre le travail de prévention et de renseignement encore plus difficile, que les autorités fédérales ont jusqu'à aujourd'hui fait preuve de la plus grande retenue dans l'utilisation des outils permettant l'interdiction d'organisations ou de leurs activités.

## **9. Conclusion**

Le présent rapport a permis d'identifier les points suivants à prendre en compte pour d'éventuelles mesures additionnelles contre le Hezbollah :

### **Le faible niveau d'activités du Hezbollah en Suisse**

On estime à quelques dizaines le nombre d'individus qui pourraient soutenir le Hezbollah dans ses diverses activités communautaires, ceci sans que ses sympathisants ne soient nécessairement radicaux. En outre, aucune récolte de fonds ou autres activités de financement au profit du Hezbollah au sein de la diaspora chiite libanaise n'a pu être constatée formellement en Suisse. Du point de vue des mesures judiciaires, aucune instruction pénale en lien avec le Hezbollah n'a jusqu'à présent été ouverte par le MPC. Enfin, la menace terroriste du Hezbollah en Suisse est jugée faible dans le contexte politique et sécuritaire actuel. A cet égard, il est important de préciser que le choix de la région où une opération terroriste pourrait être conduite est sujet à une évaluation de la part du Hezbollah. Toutefois, le territoire suisse ne serait certainement pas la première option du Hezbollah pour frapper des intérêts étrangers.

Par ailleurs, dans le contexte géopolitique actuel aussi bien au niveau mondial que régional, un attentat terroriste au cœur de l'Europe induirait un risque politique et militaire disproportionné pour le Hezbollah.

Enfin, la Suisse entretient une relation constructive avec l'Iran, allié du Hezbollah, ainsi qu'avec cette organisation notamment dans le cadre du dialogue inclusif au Liban. Rompre ces relations représenterait également un coût politique pour le Hezbollah.

### **Les conséquences négatives de l'interdiction du Hezbollah ou de ses activités**

Une désignation du Hezbollah comme organisation terroriste ou une interdiction de ses activités auraient des conséquences négatives du point de vue du déploiement de la diplomatie suisse, y compris les bons offices et ses engagements humanitaires. L'interdiction du Hezbollah mettrait non seulement fin à des contributions précieuses pour la promotion de la paix dans la région, mais elle péjorerait également la crédibilité de la Suisse en tant qu'acteur neutre.

Par ailleurs, du point de vue sécuritaire, un durcissement législatif n'apporterait pas de plus-value dans les capacités sécuritaires à traiter le Hezbollah mais rendrait au contraire le travail (notamment préventif) plus difficile.

Enfin, modifier le cadre légal actuel n'aurait pas d'impact positif sur le niveau de la menace et pourrait même se révéler négatif. Ce changement pourrait en effet être perçu comme l'expression d'un parti pris de la Suisse dans le conflit au Proche-Orient.

### **Le faible nombre d'Etats – au niveau mondial et au sein de l'UE en particulier – ayant eu recours à des sanctions de ce type**

Seuls cinq membres de l'Union européenne et seuls une vingtaine de pays au niveau mondial ont une désignation stricte du Hezbollah ou rejettent la distinction entre ses branches politique et militaire. L'implication du Hezbollah dans le jeu politique libanais et régional et les répercussions diplomatiques de telles sanctions expliquent le nombre peu élevé de pays ayant adopté une démarche juridique plus restrictive à l'égard du Hezbollah.

### **L'efficacité des outils juridiques actuels**

Le dispositif légal, y compris les outils et mesures récemment introduits en droit suisse, est fondamentalement apte à soutenir efficacement la prévention et la répression d'actes terroristes, y compris ceux qui pourraient être commis par des personnes liées au Hezbollah. En fonction de l'évolution de la situation, des mesures plus incisives, notamment celles décrites aux chapitres 6 et 7 ci-avant, pourraient être prises contre le Hezbollah ou, en cas de comportements relevant du droit pénal, des procédures pénales pourraient être ouvertes contre ses membres.

Une interdiction du Hezbollah constituerait un changement de pratique de la Suisse et l'exposerait en conséquence à une pression politique accrue pour qu'elle interdise d'autres organisations impliquées dans des conflits régionaux.

Pour toutes ces raisons, le Conseil fédéral n'envisage pas de prendre des mesures supplémentaires contre le Hezbollah en tant qu'organisation. Il propose par conséquent de classer les postulats 20.3650 et 20.3824. Cela ne remet aucunement en cause le fait de continuer à recourir de manière soutenue et conséquente à tous les autres moyens légaux visant à détecter, à prévenir et à punir toute activité illégale de personnes liées au Hezbollah.