

**Conseil de sécurité**

Distr. générale
2 août 2006
Français
Original : anglais

**Lettre datée du 1^{er} août 2006, adressée au Président
du Conseil de sécurité par la Présidente du Comité
du Conseil de sécurité créé par la résolution 1373 (2001)
concernant la lutte antiterroriste**

J'ai l'honneur de vous faire tenir ci-joint un rapport que la Suisse a présenté au Comité contre le terrorisme en application de la résolution 1624 (2005) (voir annexe). Je vous serais reconnaissante de bien vouloir faire distribuer le texte de la présente lettre et de son annexe comme document du Conseil de sécurité.

La Présidente du Comité du Conseil de sécurité
créé par la résolution 1373 (2001)
concernant la lutte antiterroriste
(*Signé*) Ellen Margrethe Løj



Annexe

**Lettre datée du 28 juillet 2006, adressée à la Présidente
du Comité contre le terrorisme par le Représentant
permanent de la Suisse auprès de l'Organisation
des Nations Unies**

[Original : français]

Je me réfère à votre lettre du 15 mai 2006 par laquelle vous avez invité la Suisse à soumettre au Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1373 (2001) des informations au sujet de la mise en œuvre des dispositions de la résolution 1624 (2005) et j'ai l'honneur de vous présenter, sous ce pli, les réponses de la Suisse aux questions liées à la mise en œuvre de la résolution susmentionnée (voir pièce jointe).

L'Ambassadeur,
Représentant permanent de la Suisse
(*Signé*) Peter **Maurer**

Pièce jointe

Réponses suisses aux questions du 15 mai 2006 liées à la mise en œuvre de la résolution 1624 (2005) du Conseil de sécurité relative aux mesures supplémentaires visant à combattre le terrorisme présentées le 28 juillet 2006 au Comité contre le terrorisme (CCT) du Conseil de sécurité créé par la résolution 1373 (2001)

En italique : extrait de la lettre du Président du CCT du 15 mai 2006

Paragraphe 1

1.1. *Quelles mesures la Suisse a-t-elle prises pour interdire par la loi et pour prévenir l'incitation à commettre un ou des actes terroristes? Quelles autres mesures, le cas échéant, sont envisagées?*

Si une personne ou un groupe suffisamment déterminables sont incités à commettre un acte terroriste, l'instigation (art. 24 du Code pénal suisse, CP) qui est une forme de participation punissable, entre en ligne de compte. Selon cette disposition, se rend coupable celui qui intentionnellement décide autrui à commettre une infraction, comme par exemple un acte terroriste. L'acte principal visé doit être au moins reconnaissable dans son contexte comme étant une infraction. Il n'est pas nécessaire qu'une victime ou encore les modalités d'action soient précisément déterminées.

Pour que l'infraction soit réalisée, il n'est pas nécessaire que l'acte principal (l'acte terroriste) soit exécuté ni même que son exécution ait commencé. La tentative d'instigation d'un acte terroriste est, en application de l'article 24, alinéa 2, CP, dans tous les cas punissable.

La provocation publique à la commission d'un acte terroriste (vis-à-vis d'un cercle de personnes indéterminées) est réprimée par l'article 259 CP (Provocation publique au crime ou à la violence). Selon cette disposition, est punissable celui qui provoque publiquement à un crime ou à un délit impliquant la violence, par exemple un acte terroriste.

Concernant la provocation directe, le provocateur doit avoir pour but d'influencer, peu importe que ses propos aient été compris, voire même simplement entendus. Il est également sans conséquence pour la punissabilité que l'acte terroriste soit commis ou tenté. La provocation publique indirecte – c'est-à-dire une provocation qui s'entend de son contexte et qui ne doit être explicitement en vue de la commission d'un acte – est aussi couverte par l'article 259 CP. Le caractère provocateur doit être évident, même si l'infraction visée n'a pas besoin d'être explicitement nommée. Ici aussi la tentative d'instigation est déjà punissable, sans même qu'un auteur ne procède à un acte terroriste.

Dans ce contexte, il faut aussi mentionner l'article 135 CP qui rend aussi punissable la représentation, par des enregistrements sonores ou visuels, des images, d'autres objets ou représentations, d'actes de cruauté envers des êtres humains.

Par ailleurs, le 23 novembre 2005, le Conseil fédéral a prolongé jusqu'au 31 décembre 2008 l'interdiction du groupe terroriste Al-Qaida, ainsi que l'ordonnance du 7 novembre 2001 concernant l'extension du devoir de renseigner et

du droit de communiquer d'autorités, d'offices et d'organisations visant à garantir la sécurité intérieure et extérieure. Sont interdites non seulement toutes les activités d'Al-Qaida, mais aussi toutes les activités de propagande incitant à la violence qui visent à la soutenir. L'interdiction s'étend aussi aux groupes de couverture d'Al-Qaida, à ceux qui en émanent et à ceux dont les dirigeants, les buts et les moyens sont identiques à ceux d'Al-Qaida, ou qui agissent sur son ordre.

1.2 Quelles mesures la Suisse prend-elle pour refuser l'asile à toute personne au sujet de laquelle on dispose d'informations crédibles et pertinentes selon lesquelles il existe des raisons sérieuses de penser qu'elle est coupable d'une telle incitation?

Le cas échéant, la Suisse applique dans le cadre de l'examen individuel d'une demande d'asile, pour autant que les conditions juridiques soient remplies, directement les clauses d'exclusion de la qualité de réfugié de l'article 1 F de la Convention du 28 juillet 1951 ou, à défaut, la clause d'exclusion de l'asile à l'encontre d'un réfugié qui en est indigne, une disposition du droit interne (art. 53 de la loi fédérale sur l'asile).

Paragraphe 2

1.3 Comment la Suisse coopère-t-elle avec les autres États au renforcement de la sécurité de ses frontières internationales en vue d'empêcher les personnes coupables d'incitations à la commission d'actes terroristes d'entrer sur son territoire, en particulier en luttant contre la falsification des documents de voyage et, dans la mesure du possible, en améliorant la détection des terroristes et les formalités visant à assurer la sécurité des passagers?

Le 1^{er} janvier 2003, la Suisse a introduit un nouveau passeport hautement sécurisé. Les cartes d'identité ont aussi été dotées de nouveaux éléments de sécurité. Le nouveau passeport représente une importante contribution à la lutte contre les falsifications. Aucune bonne falsification n'a été découverte jusqu'ici. À partir du 4 septembre 2006, la Suisse introduira aussi le passeport biométrique dans le cadre d'un projet pilote et contribuera encore davantage à la lutte contre les abus dans le domaine des pièces d'identité.

Le personnel chargé du contrôle à la frontière suisse dispose d'une formation à plusieurs niveaux relative aux documents de voyage et aux possibilités de falsification. Afin de le soutenir, les agents du terrain disposent en ligne et en permanence d'une banque de données centrale de photos et de documents, contenant la description des passeports authentiques. Ce recueil de données de référence (ARKILA) est continuellement enrichi et actualisé grâce à une collaboration soutenue des autres États. De plus, un bulletin contenant les informations les plus importantes au sujet des nouveautés en matière de pièces d'identité, de méthodes de falsification, etc., est publié périodiquement et distribué aux milieux intéressés.

Depuis le 11 septembre, l'Organisation mondiale des douanes (OMD) travaille intensivement sur le thème de la lutte contre le terrorisme. La Suisse, qui fait partie des membres fondateurs de l'OMD, prend une part active à différents comités. Récemment adopté, le Cadre de normes, initiative douanière internationale visant à sécuriser et faciliter le commerce mondial, est considéré comme un important instrument des autorités douanières dans la lutte contre le terrorisme.

En tant qu'État membre de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), la Suisse a en outre mis en œuvre ses standards conformément à l'annexe 9

(facilitation) et l'annexe 17 (sûreté). De plus, elle a repris les normes des Communautés européennes dans le domaine de la sûreté aérienne. En Suisse, un haut niveau de sécurité existait déjà avant le 11 septembre 2001. Ainsi, le contrôle à 100 % des bagages enregistrés, exigé par l'OACI, a déjà été introduit en Suisse en été 2001. Par ailleurs, en tant que membre de la Conférence européenne de l'aviation civile (CEAC), la Suisse siège dans divers organes spécialisés et participe de manière active aux efforts pour empêcher les entrées illégales et, partant, augmenter la sécurité.

La Suisse peut aussi interdire l'entrée en Suisse de membres de groupes extrémistes (violents) ou terroristes, ou de prédicateurs prônant la violence, pour préserver sa sûreté intérieure. Une autre mesure utilisée contre la propagande violente est la possibilité de refuser l'octroi d'une autorisation de travail à des théologiens d'origine étrangère.

Finalement, l'association de la Suisse aux Accords « Schengen » et « Dublin » de l'Union européenne (probablement en 2008) contribuera à renforcer d'avantage la sécurité intérieure – par des mesures compensatoires dans les domaines de la police et de la justice. Dans le cadre de la coopération « Schengen » à travers le Système d'information Schengen (SIS II), il sera possible de lutter contre la criminalité et le terrorisme de manière encore plus efficace. De plus, la Suisse travaille étroitement avec EUROPOL et Interpol, ce qui contribue également à la prévention et à une lutte plus efficaces contre le terrorisme et le crime organisé.

Paragraphe 3

1.4 À quels efforts internationaux la Suisse participe-t-elle ou envisage-t-elle de participer ou quels efforts envisage-t-elle d'engager pour approfondir le dialogue et favoriser une meilleure compréhension entre les civilisations, afin d'empêcher le dénigrement systématique des autres religions et cultures?

De manière générale, la Suisse, composée de plusieurs cultures linguistiques et religieuses, attache beaucoup d'importance à la cohabitation pacifique des peuples, principe de politique étrangère entériné dans sa constitution. De ce fait, elle considère comme primordial de favoriser une meilleure intégration des étrangers séjournant dans notre pays. L'intégration est comprise comme un processus réciproque qui implique, d'une part, la disponibilité des étrangers à s'incorporer dans la société d'accueil et, d'autre part, l'ouverture de la population suisse aux immigrants. Elle a pour but de favoriser la compréhension mutuelle entre les citoyens suisses et les ressortissants étrangers et, partant, la coexistence sur la base des valeurs constitutionnelles ainsi que du respect et de la tolérance mutuels. Elle vise ainsi à instaurer l'égalité des chances d'accès aux ressources sociales et économiques. La Suisse alloue des subventions à la promotion de l'intégration [l'article 25a de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE)]. L'intégration est aussi une idée directrice de la révision de la loi sur les étrangers, qui est en cours (la nouvelle loi sur les étrangers sera soumise au vote populaire en septembre 2006).

Au niveau international, la Suisse a participé aux activités de l'Agenda global pour un dialogue des civilisations et s'est jointe au groupe d'amis de l'Alliance des civilisations. Elle a aussi offert de contribuer activement aux réflexions du Groupe à haut niveau de l'Alliance (voir déclaration Item 42 / 20.10.2005).

La résolution 1624 appelle les États membres « à poursuivre les efforts menés au niveau international pour approfondir le dialogue et favoriser une meilleure compréhension entre les civilisations afin d'empêcher le dénigrement systématique des autres religions et cultures ». Cet appel dépasse la seule lutte contre le terrorisme et adresse, de manière plus générale, le risque de méfiance entre civilisations et cultures qui, elle, peut favoriser le recours au terrorisme par certains acteurs. Afin de favoriser une meilleure compréhension entre les civilisations et de réduire la méfiance mutuelle, la Suisse a initié des projets de dialogue et de coopération pratique entre gouvernements occidentaux et acteurs importants des sociétés civiles, notamment en Asie de l'Ouest. Nous évoquons, en particulier, l'initiative « Towards Cooperation in Removing Unjustified Obstacles for Islamic Charities » (Initiative de Montreux) qui vise à améliorer les conditions de travail d'organisations caritatives *bona fide* qui peuvent être confrontées à des obstacles émanant d'effets généralisateurs non souhaités de certaines mesures prises dans le souci de la lutte contre le terrorisme. La Suisse a également entamé, avec d'autres pays intéressés, une réflexion sur une meilleure prise en compte, en politique étrangère, des acteurs politiques s'inspirant de bases religieuses.

C'est dans le même esprit que la Suisse s'est engagée en vue d'améliorer le processus de désignation et de révision des listes d'organisations et de personnes liées au terrorisme. La Suisse est convaincue que des procédures vérifiables et transparentes doivent être établies dans la lutte contre le terrorisme. Sans cela, il est à craindre que la méfiance qui s'est installée entre, notamment, les gouvernements occidentaux et une partie des sociétés civiles de l'Asie de l'Ouest et de l'Afrique du Nord n'augmente encore.

C'est aussi dans l'esprit de reconnaissance et de respect mutuels des cultures et des civilisations que la Suisse a rejoint, en 2004, la Task Force for International Cooperation on Holocaust Education, Remembrance and Research (ITF). Le travail de mémoire et la compréhension approfondie de la Shoah contribuent à saisir, voire anticiper, les mécanismes du dénigrement de religions et de cultures. La Suisse participe régulièrement aux activités de l'OSCE en matière de lutte contre le racisme, la xénophobie, l'intolérance et l'antisémitisme et de promotion de la compréhension interculturelle, interethnique et interreligieuse. La Suisse a aussi cosponsorisé la résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies instaurant la Journée internationale de commémoration en mémoire des victimes de l'Holocauste (GA/60/L.12).

Par ailleurs, la Suisse soutient, par des mesures contre la propagande incitant à la violence en général et contre les prédicateurs de haine islamistes en particulier (voir ci-après sous point 1.5), la paix interreligieuse et interculturelle dans la société suisse et contribue au dialogue des cultures et à la compréhension mutuelle.

Finalement, la Suisse soutient de nombreux programmes de prévention des conflits et de promotion de la paix, qui eux aussi appuient les efforts en vue d'une meilleure compréhension entre les civilisations.

1.5 Quelles mesures la Suisse prend-elle pour contrecarrer l'incitation aux actes terroristes motivés par l'extrémisme et l'intolérance et prévenir les menées subversives de terroristes et de leurs partisans contre les établissements d'enseignement et les institutions culturelles et religieuses?

Sur le plan de la répression, la norme pénale contre la discrimination raciale, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 1995, joue un rôle important. Elle permet de sanctionner d'une peine d'emprisonnement ou d'amende « celui qui, publiquement, aura incité à la haine ou à la discrimination envers une personne ou un groupe de personnes en raison de leur appartenance raciale, ethnique ou religieuse » (art. 261 *bis*, al. 1, du Code pénal suisse). La Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, conclue le 21 décembre 1965, qui s'applique dans notre pays depuis la date de son entrée en vigueur, soit le 29 décembre 1994 pour la Suisse, vient compléter cette disposition.

La Suisse est d'avis que des mesures répressives ne suffisent pas et qu'il convient de progresser dans la prévention de façon à détecter suffisamment tôt et à éliminer les comportements représentatifs du racisme et de l'intolérance qui favorisent, dans notre société, l'extrémisme et le terrorisme. En créant un Service de lutte contre le racisme, la Suisse a non seulement mis à disposition un service dispensant des conseils, mais également favorisé la mise en réseau des bureaux d'accueil et de conseil aux victimes de racisme. Entre 2001 et 2005, ce service a investi 13 millions de francs dans la lutte contre le racisme et pour les droits de l'homme en soutenant plus de 100 projets réalisés en Suisse. Dès 2006, 1,1 million de francs seront consacrés chaque année à ce type de projets. Il convient également de mentionner le Programme national de recherche du Fonds national suisse décidé par le Conseil fédéral au printemps 2006 qui, sous le thème « Communautés religieuses, État et société », a pour but de mieux étudier, en Suisse, les multiples interdépendances entre religion, culture et État.

Conformément à la loi fédérale du 21 mars 1997 instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI), la Suisse prend les mesures préventives propres à reconnaître de manière anticipée les risques encourus par la Suisse en matière d'extrémisme (violent) et de terrorisme. Conformément à l'ordonnance du 27 juin 2001 sur les mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (OMSI), l'extrémisme (violent) comprend les activités des personnes qui rejettent la démocratie, les droits de l'homme ou l'état de droit et qui cherchent à atteindre leur but en commettant des actes de violence, en les approuvant ou en les encourageant. La propagande violente, qui fait l'apologie des activités extrémistes violentes et du terrorisme et y appelle, tombe aussi sous le coup de cette ordonnance.

Les mesures préventives contre la propagande incitant à la violence sont, au sens de la LMSI, l'examen périodique du potentiel de menace, le traitement des informations y afférant et les contrôles de sécurité effectués sur les personnes qui se livrent à de tels actes de propagande, ou pourraient s'y livrer. Actuellement, il est autorisé de recueillir des informations sur la propagande violente par le biais de sources accessibles au public, de communications de particuliers, de communications des autorités ou de la surveillance de lieux publics. La révision en cours de la LMSI prévoit de permettre de collecter davantage d'informations ainsi que de confisquer de manière préventive du matériel de propagande incitant à l'extrémisme violent.

Le cas échéant, l'interdiction d'entrée en Suisse ou le refus de l'octroi d'une autorisation de travail à des théologiens d'origine étrangère peut être décrété (voir aussi sous-point 1.3.). De plus, comme évoqué sous-point 1.1., l'ordonnance du 7 novembre 2001 concernant l'extension du devoir de renseigner et du droit de communiquer d'autorités, d'offices et d'organisations, visant à garantir la sécurité

intérieure et extérieure, concerne toutes les activités de propagande incitant à la violence qui visent à soutenir Al-Qaida.

Paragraphe 4

1.6 *Que fait la Suisse pour s'assurer que les mesures prises pour appliquer les paragraphes 1, 2 et 3 de la résolution 1624 (2005) sont conformes à toutes les obligations qui lui incombent en vertu du droit international, en particulier celles prévues par les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, au droit de réfugiés et au droit humanitaire?*

Si l'État a l'obligation de protéger ses citoyens contre tout type d'actes violents et de poursuivre leurs auteurs, il doit faire cela dans le cadre du respect des droits de l'homme, du droit des réfugiés et du droit humanitaire ainsi que des autres obligations qui lui incombent en vertu du droit international [voir la résolution de l'Assemblée Générale des Nations Unies 57/219 (2002)].

La Suisse est liée à de nombreuses conventions internationales dans ces domaines (par exemple la Convention européenne des droits de l'homme, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU, les conventions de Genève destinées à protéger les victimes de la guerre). Les mesures décrites plus haut sont liées à certaines conditions strictes et doivent respecter les principes fondamentaux tels que, entre autres, l'interdiction de la discrimination ou la valeur absolue de certaines garanties fondamentales. En particulier, l'État doit considérer les principes de légalité et de proportionnalité. Dans ce contexte, il faut aussi mentionner les lignes directrices sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme du Conseil de l'Europe du 11 juillet 2002 que la Suisse applique.

Toutes les mesures prises par la Suisse pour assurer la mise en œuvre de la résolution 1624 (2005) du Conseil de sécurité sont prises dans le cadre prescrit par la Constitution fédérale et les obligations internationales de la Suisse. En effet, selon l'article 36 de la Constitution, toute restriction d'un droit fondamental doit être fondée sur une base légale, être justifiée par un intérêt public, être proportionnée au but visé et ne pas violer l'essence des droits fondamentaux. Toute personne atteinte dans ceux-ci peut demander le contrôle à un tribunal. Un recours est ouvert au Tribunal fédéral puis à la Cour européenne des droits de l'homme, à Strasbourg.

Tous les organes de l'État doivent respecter et appliquer les normes internationales par lesquelles la Suisse est liée dans leurs décisions et actes, y compris dans le domaine de la lutte contre le terrorisme. Dans l'hypothèse d'un conflit entre une norme de droit international et une norme interne suisse, c'est le droit international qui l'emporte en principe sur le droit interne. Cette primauté du droit international découle de l'obligation d'appliquer les traités de bonne foi. Il s'agit d'une obligation de droit international qui, en raison de la tradition moniste de la Suisse, fait *ipso facto* partie intégrante de l'ordre juridique suisse. Ainsi, toute norme antiterroriste doit automatiquement respecter le droit international, et en particulier les droits de l'homme, le droit des réfugiés et le droit humanitaire.