

PROFILS RELATIFS À LA CAPACITÉ DE LUTTE
CONTRE LE TERRORISME

SUISSE

Octobre 2021

www.coe.int/terrorism

POLITIQUE NATIONALE

La Suisse et la lutte contre le terrorisme

Le terrorisme menace la paix mondiale et la sécurité internationale et, par là-même, la liberté et la sécurité de la Suisse ainsi que ses intérêts, sur son territoire comme à l'étranger. Il menace la population suisse, les droits fondamentaux, l'Etat de droit et la démocratie. La Suisse entend se prémunir et protéger ses intérêts contre le terrorisme. Pour ce faire, elle combat ce phénomène en mettant à profit tous les moyens et possibilités que lui confère l'Etat de droit, dans le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. La Suisse s'attache depuis de nombreuses années à combattre le terrorisme aux côtés de partenaires de sécurité suisses et étrangers à tous les niveaux.

En 2015, la Suisse s'est dotée d'une *Stratégie pour la lutte contre le terrorisme*.¹ Cette stratégie fixe les activités et les processus établis au niveau de la Confédération et des cantons et crée ainsi une base commune pour la lutte contre le terrorisme. Conformément à cette stratégie, la lutte antiterroriste de la Suisse s'articule autour des quatre domaines d'actions suivants : prévention, répression, protection et prévention des crises.

L'objectif de la stratégie est défini comme suit : aucun acte terroriste n'est perpétré en Suisse; le territoire suisse n'est pas utilisé à des fins de financement, de soutien logistique ou de planification d'actes terroristes en Suisse ou à l'étranger. La lutte contre le terrorisme s'inscrit dans le cadre de la Constitution fédérale et du droit international public et accorde une attention particulière aux droits de l'homme et aux droits fondamentaux. La Suisse veille à maintenir un équilibre entre liberté et sécurité, privilégiant la liberté en cas de doute. Sur la scène internationale, la Suisse est reconnue comme un acteur fiable et avisé, respectueux du droit international public.

En 2017, la Suisse a développé un *Plan d'action national de lutte contre la radicalisation et l'extrémisme violent (PAN)*. Le PAN contient des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure et extérieure. Dans le cadre des échanges internationaux, la Suisse cultive l'échange et le transfert de connaissances avec d'autres Etats. En plus, l'engagement de la Suisse en matière de politique étrangère contribue à traiter les causes et les conditions de l'extrémisme violent.

La Suisse attache la plus haute importance au respect du droit international. Comme membre de l'ONU, elle soutient la stratégie antiterroriste mondiale adoptée en 2006 par l'Assemblée générale des Nations Unies et met en œuvre les résolutions émises en la matière par le Conseil de sécurité de l'ONU.² Conformément aux quatre piliers de la Stratégie mondiale et au Plan d'action pour la prévention de l'extrémisme violent de l'ONU, la Suisse a développé sa coopération internationale et un large éventail d'instruments efficaces pour combattre le terrorisme et son financement, le crime organisé et le blanchiment de capitaux.

La Suisse participe activement à des programmes de développement dans différentes régions du monde, ainsi qu'à des processus de promotion et de maintien de la paix, assurant notamment une médiation dans diverses zones de conflit. Elle soutient de nombreuses initiatives au niveau d'organisations internationales ou régionales, parmi lesquelles le Forum mondial de lutte contre le terrorisme (GCTF). En outre, la Suisse met en œuvre les Recommandations du Groupe d'action financière (GAFI) relatives au blanchiment de capitaux et au financement du terrorisme, et dispose d'une législation efficace pour coopérer rapidement dans le domaine de l'entraide judiciaire pénale, notamment afin de bloquer des fonds. Elle dispose également d'une *loi fédérale sur le partage des valeurs patrimoniales confisquées (LVPC)*³ qui fixe les modalités du partage desdites valeurs entre la Suisse et les Etats étrangers. La Suisse encourage et renforce la coopération et la coordination internationales et

¹ <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2015/1784/fr>

² Cf. ci-dessous : « Participation à des instances internationales ».

³ RS 312.4; <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2004/468/fr>

interinstitutionnelles, en soutenant des initiatives et des événements internationaux et régionaux pour favoriser les poursuites pénales et traduire les terroristes en justice.

Appréciation de la menace

La menace terroriste demeure élevée en Suisse. Elle est principalement marquée par des acteurs djihadistes, et en premier lieu par des individus isolés agissant de manière autonome. Parmi eux, on recense un nombre croissant de personnes souffrant de troubles psychiques. La menace terroriste la plus plausible est constituée par des attentats ne nécessitant qu'une faible logistique, visant des buts dits faciles et perpétrés par un seul individu ou un petit groupe. La menace que représentent pour la Suisse le terrorisme islamiste et le terrorisme ethno-nationaliste reste d'actualité.⁴

CADRE JURIDIQUE

Droit pénal

Actes terroristes individuels

Les actes terroristes individuels sont jugés sur la base des dispositions du *Code pénal suisse (CP)*⁵ et de la législation pénale accessoire. Sont applicables, en particulier, les dispositions du CP réprimant l'homicide et les infractions contre la vie et l'intégrité corporelle⁶, contre la liberté⁷, les crimes ou délits créant un danger collectif⁸, les infractions contre la santé publique⁹, contre l'ordre public¹⁰, ainsi que celles contre l'administration de la justice¹¹. Lorsque l'auteur est animé par une intention particulièrement odieuse, par exemple des mobiles terroristes, le juge en tient compte lors de la fixation de la peine¹².

L'instigation et la complicité¹³, ainsi que la tentative¹⁴ sont également punissables. Pour certains crimes graves¹⁵, le CP prévoit en plus la punissabilité d'actes préparatoires.¹⁶

⁴ Des informations plus détaillées sur la menace terroriste peuvent, par exemple, être trouvées dans les rapports de situation du Service de renseignement de la Confédération (SRC), cf. p. ex. : Rapport « La Sécurité de la Suisse 2021 » : <https://www.vbs.admin.ch/content/vbs-internet/fr/vbs/organisation-des-vbs/die-verwaltungseinheiten-des-vbs/-der-nachrichtendienst-des-bundes.detail.nsb.html/83889.html>

⁵ RS 311.0;

https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/54/757_781_799/fr

⁶ Art. 111 ss CP, en particulier les art. 111, 112, 122, 123 et 129 ; les peines peuvent aller jusqu'à une peine privative de liberté à vie.

⁷ Art. 180 ss CP, en particulier les art. 181, 183, 184 et 185 ; les peines peuvent aller jusqu'à vingt ans de peine privative de liberté.

⁸ Art. 221 ss CP, en particulier les art. 221, 223, 224, 226, 226^{bis} et 226^{ter} ; les peines peuvent aller jusqu'à vingt ans de peine privative de liberté.

Organisations criminelles ou terroristes

L'art. 260^{ter} CP punit la participation et le soutien à une organisation criminelle ou terroriste. Les peines peuvent aller jusqu'à dix ans de peine privative de liberté. Si l'auteur exerce une influence déterminante au sein de l'organisation, la peine est une peine privative de liberté de trois à vingt ans.¹⁷

Une *organisation criminelle* est définie comme poursuivant le but de commettre des actes de violence criminels ou de se procurer des revenus par des moyens criminels. Une *organisation terroriste* est définie, quant à elle, comme poursuivant le but de commettre des actes de violence criminels visant à intimider une population ou à contraindre un Etat ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte quelconque.¹⁸

Selon la pratique du Tribunal fédéral, les Brigades rouges italiennes, l'ETA basque, le réseau international Al-Qaida et l'Etat islamique, entre autres, tombent sous le coup de l'art. 260^{ter} CP. En 2012, le Tribunal pénal fédéral, puis le Tribunal fédéral, ont estimé que les structures centrales armées et terroristes du PKK kurde – la « Force de défense du peuple » (HPG) et les « Faucons de la liberté du Kurdistan » (TAK) – tombaient également sous le coup de l'art. 260^{ter} CP.

La *participation* à une organisation criminelle ou terroriste présuppose que l'auteur s'intègre dans l'organisation et devient actif par rapport au but criminel de l'organisation. Un lien avec une infraction concrète commise au sein de cette organisation n'est pas requis. Est considérée comme *soutien* à une organisation criminelle ou terroriste toute contribution décisive renforçant l'organisation, par exemple la mise à disposition d'un élément de l'infrastructure logistique. Il suffit que l'auteur ait soutenu de manière générale l'activité d'une telle organisation. Comme pour la participation (cf. ci-dessus), un lien direct entre ce soutien et une infraction concrète n'est pas nécessaire. La disposition sur le soutien à une organisation criminelle ou terroriste ne s'applique pas

⁹ Art. 230^{bis} ss CP, en particulier les art. 230^{bis} et 231 ; les peines peuvent aller jusqu'à dix ans de peine privative de liberté.

¹⁰ Art. 258 ss CP, en particulier les art. 258, 259, 260^{bis} et 260^{quater} ; les peines peuvent aller jusqu'à cinq ans de peine privative de liberté.

¹¹ Art. 303 ss CP, en particulier les art. 305^{bis} et 305^{ter} ; les peines peuvent aller jusqu'à cinq ans de peine privative de liberté.

¹² Art. 47 CP.

¹³ Art. 24 et 25 CP.

¹⁴ Tentative et délit manqué ; art. 21 et 22 CP.

¹⁵ Par exemple l'assassinat, les lésions corporelles graves, l'enlèvement, la prise d'otage.

¹⁶ Art. 260^{bis} CP : « ...des dispositions concrètes d'ordre technique ou organisationnel... ». La peine peut aller jusqu'à cinq ans de peine privative de liberté.

¹⁷ Nouvelle teneur en vigueur depuis le 1^{er} juillet 2021.

¹⁸ Art. 260^{ter}, al. 1, let. a, ch. 1 et 2, CP.

aux services humanitaires fournis par un organisme humanitaire impartial, tel que le Comité international de la Croix-Rouge (CICR).¹⁹

En plus, l'art. 2 de la *loi fédérale interdisant les groupes Al-Qaïda et Etat islamique et les organisations apparentées*²⁰ punit la participation et le soutien à un groupe ou une organisation visés par cette loi. En outre, sur la base de l'art. 74 de la *loi fédérale sur le renseignement (LRens)*²¹, le Conseil fédéral peut interdire une organisation terroriste spécifique, à condition que les Nations Unies aient prononcé une interdiction ou des sanctions à son encontre. La participation et le soutien à une telle organisation sont punis par l'al. 4 de cette disposition.

Financement du terrorisme / Recrutement, formation et voyage en vue d'un acte terroriste

L'art. 260^{quinquies} CP réprime le financement du terrorisme.²² En plus, depuis le 1^{er} juillet 2021, le CP contient une disposition spécifique sur le recrutement, la formation et le voyage en vue d'un acte terroriste (art. 260^{sexies} CP). Cette disposition a été introduite dans le cadre d'un projet législatif de droit pénal mettant en œuvre la *Convention du Conseil de l'Europe du 16 mai 2005 pour la prévention du terrorisme* ainsi que son *Protocole additionnel du 22 octobre 2015*.²³ De plus, cela met en œuvre la résolution 2178 du Conseil de sécurité des Nations Unies.

Droit procédural

Procédure pénale

En Suisse, les infractions à visée terroriste sont poursuivies selon les mêmes règles de procédure que les infractions ordinaires. Le 1^{er} janvier 2011 est entré en vigueur le *Code de procédure pénale (CPP)*²⁴, qui remplace les 26 codes de procédure pénale cantonaux et la loi fédérale sur la procédure pénale fédérale. Le but n'était pas de modifier la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons, mais de faire en sorte que les mêmes règles de procédure s'appliquent au niveau de la Confédération et à celui des cantons. Les infractions isolées à visée terroriste continueront d'être poursuivies et jugées par les cantons, tandis que la poursuite et la répression du terrorisme en lien avec des

organisations resteront du ressort de la Confédération.

Le CPP prévoit des *mesures de protection* pour les personnes participant à une procédure, en particulier pour les témoins et les prévenus, lorsqu'il y a lieu de craindre que ces personnes, ou l'un de leurs proches, puissent être exposées à un danger sérieux pour leur vie ou leur intégrité corporelle, ou à un autre inconvénient grave²⁵. Les mesures de protection citées dans le CPP (assurer l'anonymat de la personne à protéger, modifier son apparence ou sa voix, procéder à des auditions en l'absence des parties ou à huis clos)²⁶ ne sont pas exhaustives. En outre, le CPP dispose que les cantons ou la Confédération peuvent prendre des mesures de protection en dehors de la procédure.²⁷

Méthodes d'investigation

Analyse de l'ADN

Pour élucider un crime ou un délit, le prélèvement d'un échantillon et l'établissement d'un profil d'ADN peuvent être ordonnés, par exemple du prévenu ou du matériel biologique qui a un rapport avec l'infraction²⁸. Le profil d'ADN est enregistré dans le système d'information fondé sur les profils d'ADN et comparé aux autres profils déjà enregistrés.

Surveillance de la correspondance par poste et télécommunication

La surveillance de la correspondance par poste et des télécommunication – y compris d'un téléphone portable, d'un télécopieur ou d'une messagerie électronique – peut être autorisée par le tribunal des mesures de contrainte. Il est également possible de recueillir, sur autorisation du tribunal des mesures de contrainte, des détails sur l'emplacement de l'appareil utilisé ou le numéro de la carte d'appel.²⁹

Observation / autres mesures techniques de surveillance

Une surveillance à l'aide d'appareils techniques spéciaux peut être ordonnée en lien avec certaines infractions graves.³⁰ Une observation hors des lieux d'habitation peut être effectuée en lien avec des crimes ou des délits.³¹

¹⁹ Art. 260^{ter}, al. 2, CP.

²⁰ RS 122 ; <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2014/764/fr>

²¹ RS 121 ; <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2017/494/fr>

²² Pour plus de détails, cf. ci-dessous : « Prévention du financement du terrorisme ».

²³ Pour plus de détails, cf. :

<https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20180071>

²⁴ RS 312.0 ; <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2010/267/fr>

²⁵ Art. 146, al. 1, CPP.

²⁶ Art. 149, al. 2, CPP.

²⁷ Art. 156 CPP.

²⁸ Art. 255 CPP.

²⁹ Art. 269 ss CPP.

³⁰ Art. 280 et 281 CPP.

³¹ Art. 282 et 283 CPP.

Surveillance des relations bancaires

Le CPP prévoit la possibilité, pour élucider des crimes ou des délits, de surveiller les relations entre une banque ou un établissement similaire et un prévenu, pour autant que le tribunal des mesures de contrainte l'autorise.³² Cette surveillance vise à obtenir de la banque des informations et des documents qui ne sont pas encore en sa possession mais qui sont supposés lui parvenir.

Investigation secrète

Aux termes du CPP³³, des fonctionnaires de police peuvent être engagés sous une identité d'emprunt comme agents infiltrés pour élucider certaines infractions graves. D'autres personnes peuvent être désignées comme agents infiltrés à titre provisoire à des fins d'investigation.

Recherches secrètes

Pour élucider des crimes ou des délits, les membres d'un corps de police peuvent, dans le cadre d'interventions de courte durée, opérer de telle sorte que leur identité et leur fonction ne soient par reconnaissables.³⁴ La police peut ordonner de telles recherches secrètes pour une durée d'un mois au maximum; au-delà, elles requièrent l'autorisation du ministère public.

Autre législation pertinente

Aide aux victimes

Les victimes d'une infraction commise sur le territoire suisse qui ont subi, du fait de cette infraction, une atteinte directe à leur intégrité physique, psychique ou sexuelle, ont droit, à certaines conditions, aux prestations offertes par la *loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions (LAVI)*³⁵. Cette loi prévoit des conseils, une aide immédiate et à plus long terme, ainsi que le versement d'une indemnisation et d'une réparation morale. Les centres de consultation cantonaux sont notamment chargés de fournir à la victime une aide médicale, psychologique et juridique. La victime bénéficie en outre d'un certain nombre de droits dans la procédure pénale. Ces droits sont ancrés dans le Code de procédure pénale suisse (CPP). Les proches de la victime ont des droits comparables à ceux de cette dernière. A certaines conditions, des prestations octroyées au titre de la

LAVI peuvent aussi être obtenues lorsque l'infraction a été commise à l'étranger. Des prestations au sens de la LAVI sont aussi possibles en l'absence d'une procédure pénale ou d'un verdict de culpabilité.

Protection des témoins

Le Service de protection des témoins, rattaché à la police judiciaire fédérale, à l'Office fédéral de la police (fedpol), est devenu opérationnel le 1^{er} janvier 2013, avec l'entrée en vigueur de la *loi fédérale sur la protection extraprocédurale des témoins (Ltém)*³⁶. Ce service met en œuvre des mesures pour protéger les personnes qui participent à l'élucidation d'infractions et qui de ce fait s'exposent à des risques considérables pour leur intégrité physique. Pour l'heure, des mesures extraprocédurales de protection ont été prises en Suisse en faveur de personnes ayant témoigné dans des cas d'infractions contre la vie et l'intégrité corporelle, d'infractions contre le patrimoine, d'infractions contre la liberté (traite d'êtres humains p. ex.) et d'infractions contre la paix publique.

Prévention du financement du terrorisme

Suite aux attentats du 11 septembre 2001, la Suisse a adopté des mesures visant à étendre la législation déjà existante en matière de blanchiment d'argent, pour qu'elle couvre également le financement du terrorisme. Le Code pénal suisse (CP), qui réprimait déjà la participation et le soutien à une organisation criminelle (Art. 260^{ter} CP), a été complété par une disposition incriminant le financement du terrorisme³⁷. Depuis le 1^{er} juillet 2021, les organisations terroristes sont aussi mentionnées explicitement à l'art. 260^{ter} CP.³⁸ Cette évolution de la législation se reflète également dans la *loi fédérale concernant la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme dans le secteur financier (LBA)*³⁹ avec référence particulière à l'obligation de communication (cf. ci-dessous).

Outre ces dispositions répressives, ainsi que celles en matière de saisie et de confiscation, d'autres règles permettent la prévention du financement du terrorisme, p. ex. : Tout intermédiaire financier⁴⁰ ainsi que les commerçants, s'ils acceptent plus de 100 000 francs suisses en espèces dans le cadre d'une transaction commerciale⁴¹, doivent informer sans délai le *Bureau de communication en matière de*

³² Art. 284 et 285 CPP.

³³ Art. 285^{ass} CPP.

³⁴ Art. 298^{ass} CPP.

³⁵ RS 312.5 ; <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2008/232/fr>

³⁶ RS 312.2 ; <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2012/814/fr>

³⁷ Art. 260^{quinquies} CP, entré en vigueur le 1^{er} octobre 2003.

³⁸ Cf. ci-dessus : « Cadre juridique » / « Droit pénal ».

³⁹ LBA, RS 955.0 ;

https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1998/892_892_892/fr

⁴⁰ Art. 2, al. 2 et 3, LBA. Sont notamment réputés intermédiaires financiers : les banques, les directions de fonds, les institutions d'assurance vie, les négociants en valeurs mobilières, les maisons de jeu, les instituts de crédits, les fournisseurs de services dans le domaine du trafic des paiements, les émetteurs de cartes de crédit et chèques de voyage, les bureaux de change, les négociants en métaux précieux ou en matières premières, les gestionnaires de fortune, les conseillers en placement.

⁴¹ Art. 8a, al. 1, LBA.

blanchiment d'argent (Money Laundering Reporting Office of Switzerland, MROS), s'ils savent ou présumant, sur la base de soupçons fondés, que les valeurs patrimoniales impliquées dans la relation d'affaires : ont un rapport avec une des infractions mentionnées aux art. 260^{ter} (participation ou soutien à une organisation criminelle ou terroriste) ou 305^{bis} CP (blanchiment d'argent) ; proviennent d'un crime ou d'un délit fiscal qualifié au sens de l'art. 305^{bis}, ch. 1^{bis}, CP ; sont soumises au pouvoir de disposition d'une organisation criminelle ou terroriste ; ou servent au financement du terrorisme (art. 260^{quinquies}, al. 1, CP).⁴² Le MROS analyse les cas qui lui sont soumis et, si les soupçons des intermédiaires financiers se confirment, transmet sans délai les cas avérés aux autorités de poursuite pénale. Dans une telle hypothèse, l'intermédiaire financier doit, par ailleurs, bloquer les avoirs qui lui ont été confiés pendant cinq jours ouvrables.⁴³

Le législateur suisse a prévu un accès direct pour le MROS aux bases de données judiciaires et policières et la possibilité de demander à toute autorité fédérale, cantonale, ou communale toute information utile pour son analyse.⁴⁴ De cette manière, le MROS peut fournir aux autorités de poursuite des analyses complètes auxquelles s'ajoutent aussi des informations que le MROS reçoit dans le cadre de l'échange de renseignements avec ses homologues étrangers et d'autres autorités nationales.

Dans *l'ordonnance de l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers sur la prévention du blanchiment d'argent et du financement du terrorisme (OBA-FINMA* ⁴⁵), l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA) a, par ailleurs, ancré spécifiquement l'interdiction pour l'intermédiaire financier d'accepter des valeurs patrimoniales dont il sait ou doit présumer qu'elles proviennent d'un crime ou d'un délit fiscal qualifié, même si celui-ci a été commis à l'étranger⁴⁶, et d'entretenir des relations d'affaires avec des entreprises ou des personnes dont il sait ou doit présumer qu'elles financent le terrorisme ou constituent une organisation criminelle ou terroriste, qu'elles sont membres de ou qu'elles soutiennent une telle organisation⁴⁷. La violation des dispositions de l'OBA-FINMA ou d'une autorégulation reconnue par la FINMA peut remettre en question la garantie d'une activité irréprochable exigée de l'intermédiaire financier⁴⁸. Des infractions graves peuvent entraîner,

en vertu de l'art. 33 de la *loi sur l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (LFINMA)*, une interdiction d'exercer et, en vertu de l'art. 35 LFINMA, la confiscation du gain ainsi acquis.

D'ailleurs, un intermédiaire financier qui y procéderait de manière intentionnelle pourrait se rendre lui-même pénalement coupable de soutien à une organisation criminelle ou terroriste.

L'ensemble des listes d'organisations et de personnes physiques se basant sur des résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU suspectées de liens avec les milieux terroristes sont rapidement et régulièrement communiquées aux intermédiaires financiers.

Les services de transmission de fonds et l'activité de négoce au moyen de monnaies virtuelles (bitcoin, etc.) sont sans exception soumis à la LBA et à ses exigences. Les entreprises offrant ce type de services sont tenues de s'affilier à un organisme d'autorégulation (OAR) reconnu et surveillé par l'autorité de surveillance des marchés financiers (FINMA). En cas d'activité illégale, la FINMA peut prendre des mesures pouvant aller jusqu'à la liquidation de l'établissement concerné.

Les acteurs les plus importants du secteur des organismes à but non lucratif font l'objet d'une surveillance étatique ou privée. Si des cas d'abus des organismes à but non lucratif au profit du financement du terrorisme sont décelés dans le cadre d'un contrôle fiscal, les autorités cantonales ou fédérales disposent d'un cadre juridique leur permettant de faire part de leurs soupçons aux autorités pénales compétentes.

En outre, l'art. 11a, al. 2^{bis}, LBA, entré en vigueur le 1^{er} juillet 2021, permet au MROS d'obtenir des informations auprès d'intermédiaires financiers suite à une demande d'informations provenant d'une cellule de renseignement financier étrangère.

La Suisse a donc développé un dispositif complet et efficace de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Le Groupe interdépartemental de coordination sur la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (GCBF) a été créé en 2013 et a publié trois rapports relatifs au financement du terrorisme.⁴⁹

d'argent et de financement du terrorisme par les crypto-assets et le crowdfunding » ; « National Risk Assessment (NRA) : Rapport sur l'utilisation du numéraire et les risques inhérents d'utilisation abusive pour le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme en Suisse ». Les rapports peuvent être téléchargés à l'adresse suivante :

<https://www.sif.admin.ch/sif/fr/home/finanzmarktpolitik/integritat-des-finanzplatzen-.html>

⁴² Art. 9 LBA.

⁴³ Art. 10 LBA.

⁴⁴ Art. 29, al. 2, LBA.

⁴⁵ RS 955.033.0 ;

<https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2015/390/fr>

⁴⁶ Art. 7, al. 1, OBA-FINMA.

⁴⁷ Art. 8, lit. a, OBA-FINMA.

⁴⁸ Art. 9, al. 1, OBA-FINMA.

⁴⁹ « Blanchiment d'argent et financement du terrorisme par le biais d'organismes à but non lucratif » ; « Le risque de blanchiment

Maintien de la sûreté intérieure et extérieure

Depuis 2017, la Suisse est dotée de la *loi fédérale sur le renseignement (LRens)*⁵⁰. Elle règle et précise les tâches, les limites légales et le contrôle du Service de renseignement de la Confédération (SRC) et fournit le cadre nécessaire pour identifier à temps les risques et les menaces qui pèsent sur le pays. Elle permet au SRC de prendre des nouvelles mesures de recherche d'informations (p. ex. surveillance du trafic par poste et télécommunications) dans les domaines du terrorisme, de l'espionnage, de la prolifération, en cas d'attaques contre des infrastructures sensibles ou pour sauvegarder d'autres intérêts essentiels.

L'Office fédéral de la police (fedpol) peut, conformément à la *loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI)*⁵¹ et en collaboration avec le SRC, interdire l'entrée sur le territoire suisse à des personnes susceptibles de compromettre la sécurité intérieure ou extérieure du pays.⁵² Cette mesure permet d'interdire l'entrée et le séjour en Suisse à des membres connus ou présumés d'organisations ayant attenté à la sécurité et à l'ordre publics en Suisse ou pouvant en constituer une menace. fedpol peut aussi, après avoir consulté le SRC, expulser un étranger pour maintenir la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse.⁵³

Pour des raisons humanitaires ou pour d'autres motifs importants, fedpol peut s'abstenir de prononcer une interdiction d'entrée ou la suspendre provisoirement ou définitivement. L'interdiction d'entrée associée à une expulsion peut être temporairement levée pour des raisons importantes.

Avec les modifications de la *loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSF)*⁵⁴ adoptées par le parlement et acceptées en votation populaire en 2021, la police disposera, dès l'entrée en vigueur de ces modifications, de nouveaux moyens préventifs pour combattre les menaces terroristes. Les nouvelles dispositions permettent à la police d'agir lorsque des indices concrets et actuels laissent penser qu'une personne représente une menace terroriste. Sont prévues l'obligation de se présenter à un poste de police ou à une autre autorité à des horaires déterminés et de participer à des entretiens, l'interdiction de quitter le territoire, l'interdiction de contact ainsi que l'interdiction géographique (la personne concernée ne peut entrer dans un périmètre déterminé ni quitter un périmètre

déterminé) et l'assignation à résidence (qui doit être considérée comme dernier recours).⁵⁵

Selon la *loi sur l'asile (LAsi)*⁵⁶, l'asile est refusé aux réfugiés qui en sont indignes en raison d'actes répréhensibles ou qui ont porté atteinte à la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse ou l'ont menacée. De même, l'asile est révoqué pour les réfugiés ayant porté atteinte à la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse ou les ayant compromises, ou bien s'ils ont commis des actes délictueux particulièrement répréhensibles. Par ailleurs, le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) peut également décider d'admettre provisoirement un étranger, un demandeur d'asile ou un réfugié dont l'asile a été révoqué, si l'exécution d'un renvoi n'est pas possible, n'est pas licite ou ne peut être raisonnablement exigée.

Cependant, tant que l'exécution d'un renvoi n'est pas possible ou ne peut être raisonnablement exigée, le SEM peut lever l'admission provisoire, si la personne représente une menace pour la sûreté intérieure ou extérieure.⁵⁷

En outre, selon la *loi sur la nationalité suisse (LN)*⁵⁸, le SEM peut retirer la nationalité suisse aux personnes ayant une double nationalité. La nationalité suisse est retirée si la conduite de la personne concernée porte gravement atteinte aux intérêts ou au renom de la Suisse. Une personne impliquée directement ou indirectement dans des activités terroristes, par exemple, doit s'attendre à se voir retirer la nationalité suisse. En principe, le retrait présuppose une condamnation pénale entrée en force. Sont exceptés les cas où la poursuite pénale ne pourrait pas aboutir, l'Etat dans lequel les actes ont été commis n'ayant pas la volonté ou n'étant pas en mesure de mener à son terme une procédure pénale.

Enfin, la LEI prévoit également la possibilité de refuser ou de révoquer une autorisation de séjour ou d'établissement en raison d'une menace pour la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse.⁵⁹

CADRE INSTITUTIONNEL

En ce qui concerne la coopération au niveau national, toutes les autorités fédérales et cantonales engagées dans la lutte contre le terrorisme coordonnent et optimisent leurs actions avec l'appui de la *coordination opérationnelle TETRA (TErrorist TRAcking)*. Créée en 2017, elle continue le travail de

⁵⁰ RS 121 ; <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2017/494/fr>

⁵¹ Art. 67 LEI, RS 142.20 ; <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2007/758/fr>

⁵² Art. 67, al. 4, LEI.

⁵³ Art. 68 LEI.

⁵⁴ RS 120 ; https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1998/1546_1546_1546/fr

⁵⁵ Loi fédérale sur les mesures policières de lutte contre le terrorisme: <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2020/2004/fr>

⁵⁶ Art. 53 LAsi, RS 142.31 ; <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/358/fr>

⁵⁷ Art. 83, al. 7, let. b, LEI.

⁵⁸ Art. 42 LN, RS 141.0 ; <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2016/404/fr>

⁵⁹ Cf. par ex. art. 62 et 63 LEI.

la précédente Task Force TETRA, qui a été mise en place en 2014.⁶⁰

Le Ministère public de la Confédération (MPC) et la Police judiciaire fédérale (PJF) mènent les enquêtes pénales au niveau fédéral. Ils traitent des affaires variées, notamment portant sur le recrutement, le financement, la propagande ou sur des attentats commis ou planifiés en Suisse ainsi qu'à l'étranger.

COOPÉRATION INTERNATIONALE

Assistance mutuelle en matière pénale et extradition

Dans le domaine de l'entraide judiciaire en matière pénale, la procédure est régie par la *loi fédérale sur l'entraide internationale en matière pénale (EIMP)*⁶¹. L'Office fédéral de la justice est l'autorité compétente pour la réception et la transmission des demandes d'entraide étrangères. En matière de terrorisme, ledit office délègue au Ministère public de la Confédération (MPC) l'exécution des demandes d'entraide étrangères, dans la mesure où cette dernière autorité est compétente pour la poursuite pénale en Suisse desdites infractions. Les décisions du MPC peuvent être attaquées auprès du Tribunal pénal fédéral puis, auprès du Tribunal fédéral dans les cas prévus par l'art. 84 de la *loi sur le Tribunal fédéral (LTF)*⁶².

La Suisse exécute régulièrement des demandes d'entraide judiciaire en matière de terrorisme. Jusqu'à présent, le Tribunal pénal fédéral et, en dernière instance, le Tribunal fédéral ont confirmé l'admissibilité des demandes d'entraide qui relèvent du domaine du terrorisme et du financement du terrorisme et se sont donc prononcés en faveur de l'octroi de la coopération aux Etats étrangers qui en ont fait la demande.

L'autorité suisse compétente en matière d'extraditions est l'Office fédéral de la justice. La procédure s'y rapportant est notamment régie par l'EIMP précitée. Les décisions de l'Office concernant la détention et l'extradition peuvent être attaquées devant le Tribunal pénal fédéral et, en dernière instance suisse, devant le Tribunal fédéral si les conditions de l'art. 84 LTF sont remplies. Le Tribunal pénal fédéral statue également sur la question du délit politique ou lorsqu'une poursuite est motivée par des raisons politiques; dans ce cas aussi, un recours au Tribunal

fédéral est ensuite possible si les conditions de l'art. 84 LTF sont réalisées. Dans l'éventualité où une procédure d'asile est parallèle à celle d'extradition, le Tribunal fédéral statue, en dernière instance, sur l'octroi du statut de réfugié et sur la possibilité de l'extradition.

La Suisse a récemment modifié sa législation afin de renforcer ses capacités à coopérer en matière de lutte antiterroriste, notamment en rendant possible certaines nouvelles mesures d'entraide telles que la transmission anticipée d'information et les équipes communes d'enquête.⁶³

La Suisse extradite régulièrement des personnes (1 à 2 par an) suspectées – entre autres – d'avoir commis des actes terroristes, en particulier sur la base de la *Convention européenne d'extradition du 13 décembre 1957* et de ses *quatre Protocoles additionnels*. Dans ce cadre, la *Convention européenne du 27 janvier 1977 pour la répression du terrorisme*, la *Convention internationale du 15 décembre 1997 pour la répression des attentats terroristes à l'explosif* et la *Convention internationale du 9 décembre 1999 pour la répression du financement du terrorisme* peuvent également être appliquées. Parmi les cas marquants, on peut citer l'extradition, en 2012 et en 2020, de deux ressortissants turcs vers l'Allemagne pour leur appartenance ou leur soutien aux structures centrales armées du Parti des travailleurs du Kurdistan (PKK).

En 2008, la Suisse a signé un accord de coopération avec Eurojust. La première procureure de liaison a pris ses fonctions en 2015.

Coopération policière

Au niveau opérationnel, la Suisse a conclu un certain nombre d'accords bilatéraux de coopération policière. Ces accords permettent entre autres l'échange d'informations et différentes formes de coopération aussi dans le domaine de la lutte contre le terrorisme. De plus, la Suisse a conclu un accord de coopération avec l'Office européen de police Europol. Cet accord est entré en vigueur le 1^{er} mars 2006 et comprend aussi l'échange d'informations et la coopération dans le domaine de la lutte contre le terrorisme.

Coopération au niveau du renseignement

La Suisse fait partie du Groupe Antiterroriste GAT, un forum informel des services de renseignement et de

⁶⁰ Dirigée par fedpol, TETRA rassemble le Service de renseignement de la Confédération, le Ministère public de la Confédération, le Centre de gestion des crises du Département fédéral des affaires étrangères, l'Administration fédérale des douanes, le Secrétariat d'Etat aux migrations, l'Office fédéral de la justice, l'« État-major de conduite Police » des cantons, ainsi que la Conférence des Commandants des polices cantonales de Suisse. Au besoin, TETRA inclut d'autres autorités, par exemple les autorités d'exécution des peines.

⁶¹ RS 351.1; https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1982/846_846_846/fr; d'autres informations sont disponibles à l'adresse suivante : <https://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/sicherheit/rechtshilfe/strafsachen.html>

⁶² RS 173.110; <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2006/218/fr>

⁶³ Art. 80^{bis} ss EIMP, entrés en vigueur le 1^{er} juillet 2021.

sécurité de l'UE, ainsi que du Royaume-Uni, de la Norvège et de la Suisse travaillant dans le domaine du terrorisme islamiste.

Instruments au niveau international

Les efforts internationaux de la Suisse pour lutter contre le terrorisme sont encadrés par la Coordination de la lutte contre le terrorisme du Département fédéral des affaires étrangères. La Coordination est chargée de définir et de coordonner la politique étrangère de la Suisse en matière de lutte contre le terrorisme et met en œuvre les initiatives du Gouvernement suisse pour renforcer la coopération avec les Etats et les organisations internationales. Il est à souligner que cette fonction de coordination n'empiète pas sur la compétence matérielle des autres services fédéraux, qui conservent la responsabilité des questions relevant de leurs domaines opérationnels respectifs.

Conseil de l'Europe

La Suisse est un membre actif du Comité du Conseil de l'Europe de lutte contre le terrorisme (CDCT). Le 25 mars 2021, la Suisse a ratifié la *Convention du Conseil de l'Europe du 16 mai 2005 pour la prévention du terrorisme* ainsi que son *Protocole additionnel du 22 octobre 2015*. Ces deux traités sont entrés en vigueur pour la Suisse le 1^{er} juillet 2021. A la même date, des adaptations ciblées du droit pénal suisse pour mettre en œuvre ces deux traités sont entrés en vigueur.⁶⁴

Conventions et Stratégie mondiale de l'ONU

La Suisse a signé, ratifié et mis en œuvre les conventions des Nations Unies sur le terrorisme. En plus, elle soutient activement la Stratégie antiterroriste mondiale de l'ONU (adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies en 2006). La Suisse participe activement à chaque processus de révision biennal et défend notamment dans ce cadre une approche holistique et équilibrée de la mise en œuvre des quatre piliers. Elle a lancé de nombreuses initiatives pour promouvoir et renforcer les quatre piliers d'action de cette stratégie et pour encourager sa mise en œuvre aux niveaux régional et national.⁶⁵

Garantir le respect des droits de l'homme (Pilier IV de la Stratégie mondiale de l'ONU)

Il est indispensable pour la Suisse que les efforts et les politiques antiterroristes soient menés dans le cadre du droit international et en particulier des droits de l'homme, en préservant un juste équilibre entre prévention et répression. En outre, dans le contexte

de conflits armés, toutes les parties et toutes les personnes doivent appliquer le droit humanitaire international, sans aucune exception.

La Suisse met systématiquement en œuvre les décisions du Comité des sanctions du Conseil de Sécurité des Nations Unies et transmet aux intermédiaires financiers les listes des noms de personnes physiques ou d'organisations fournies par d'autres pays. Elle est convaincue que les sanctions ciblées sont un outil important au service du maintien de la paix et de la sécurité. Ces sanctions doivent être conformes aux normes fondamentales en matière de procédure si l'on veut garantir qu'elles soient pleinement mises en œuvre par les Etats membres de l'ONU.

La Suisse, avec le Groupe des Etats « de même opinion » sur les sanctions ciblées, joue un rôle crucial dans l'amélioration des garanties procédurales liées au régime de sanctions du Conseil de sécurité de l'ONU, qui a conduit à la création d'un bureau du Médiateur en 2009. La Suisse et le Groupe des Etats de même opinion continuent d'appeler à de nouvelles améliorations pour tous les régimes de sanctions et soumet régulièrement des propositions concrètes au Conseil de sécurité de l'ONU.

Conditions propices à la propagation du terrorisme (Pilier I de la Stratégie mondiale de l'ONU)

La Suisse considère que la sécurité internationale ne pourra être assurée durablement que si les Etats renforcent leur coopération en vue d'éradiquer la pauvreté, de prévenir et résoudre les conflits, et de promouvoir efficacement les droits de l'homme et l'Etat de droit. Sans une amélioration des conditions d'existence des populations et un respect universel des libertés fondamentales, l'efficacité à long terme des mesures prises contre le terrorisme ne sera pas garantie. Le dialogue et la compréhension mutuelle entre les cultures et les religions ne peuvent que contribuer à la prévention des conflits et des actes terroristes.

L'extrémisme violent doit être combattu au plus près des citoyens, avec les acteurs locaux et les collectivités, au niveau où ont lieu la radicalisation et le recrutement. Dans cette optique, la Suisse a participé activement à la création du Fonds mondial pour l'engagement communautaire et la résilience (GCERF)⁶⁶ à Genève, et dont elle soutient l'activité.

En 2016, la Suisse a développé un *Plan d'action de politique étrangère de la Suisse pour la prévention de*

⁶⁴ Cf. ci-dessus, « Droit pénal ».

⁶⁵ Cf. ci-dessus, « Politique nationale ».

⁶⁶ <https://www.qcerf.org/>

*l'extrémisme violent*⁶⁷. L'approche visant à traiter ses causes directes et structurelles de l'extrémisme violent passe par une mobilisation continue dans des contextes de conflit armé, de transition et de fragilité.

Groupe d'action financière (GAFI)

La Suisse est membre du Groupement d'action financière (GAFI) et soutient le travail de cette organisation dans les domaines du blanchiment d'argent et du financement du terrorisme.

Groupe Egmont

Par ailleurs, le MROS⁶⁸ est membre du Groupe Egmont. Dans ce cadre, il échange des informations avec les homologues étrangers qui font partie du Groupe Egmont. Le MROS peut selon le droit suisse échanger avec ces homologues tant d'informations financières que policières ou judiciaires. En outre, le MROS peut, depuis le 1^{er} juillet 2021, requérir auprès des intermédiaires financiers suisses des informations pour répondre aux demandes d'entraide internationale de ses homologues étrangers

indépendamment de l'existence d'une communication de soupçon.

Forum mondial de lutte contre le terrorisme (GCTF)

La Suisse est l'un des membres fondateurs du Forum mondial de lutte contre le terrorisme (GCTF)⁶⁹, créé en 2011. Depuis lors, le Forum a fait preuve d'une capacité d'action remarquable et il est devenu l'un des acteurs mondiaux dans ce domaine. De nombreux instruments politiques ont été adoptés dans le cadre du GCTF. Depuis 2017, la Suisse co-préside le groupe de travail sur la justice pénale et l'état de droit du GCTF (jusqu'en 2022). D'importantes initiatives ont été réalisées au sein de ce groupe de travail en partenariat avec l'ONU, des institutions académiques et des ONGs. Dans ce cadre, la Suisse a initié l'élaboration de documents de bonnes pratiques et de recommandations sur la justice des mineurs, la collecte de preuves, les mesures administratives ainsi que les poursuites pénales de crimes organisés et de crimes internationaux dans la lutte contre le terrorisme⁷⁰.

Conventions pertinentes du Conseil de l'Europe - Suisse	Signé	Ratifié
Convention européenne pour la répression du terrorisme (STE 90)	27/01/1977	19/05/1983
Protocole d'amendement (STE 190)	15/05/2003	07/09/2006
Convention européenne d'extradition (STE 24)	29/11/1965	20/12/1966
Première Protocole additionnel (STE 86)	17/11/1981	11/03/1985
Deuxième Protocole additionnel (STE 98)	17/11/1981	11/03/1985
Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale (STE 30)	29/11/1965	20/12/1966
Premier Protocole additionnel (STE 99)	17/11/1981	-
Deuxième Protocole additionnel (STE 182)	15/02/2002	04/10/2004
Convention européenne sur la transmission des procédures répressives (STE 73)	-	-
Convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes (STE 116)	15/05/1990	07/09/1992
Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime (STE 141)	23/08/1991	11/05/1993
Convention sur la cybercriminalité (STE 185)	23/11/2001	21/09/2011
Protocole additionnel relatif à l'incrimination d'actes de nature raciste et xénophobe commis par le biais de systèmes informatiques (STE 189)	15/05/2003	-
Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme (STCE 196)	11/09/2012	25/03/2021
Protocole additionnel à la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme (STCE 217)	22/10/2015	25/03/2021
Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme (STCE 198)	-	-
Conventions pertinentes des Nations Unies – Suisse	Signé	Ratifié
Convention relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs (Tokyo, 1963)	31/10/1969	21/12/1970
Convention pour la répression de la capture illicite d'aéronefs (La Haye, 1970)	16/12/1970	14/09/1971

⁶⁷ https://www.eda.admin.ch/dam/eda/fr/documents/publications/SchweizerischeAussenpolitik/Aussenpolitischer-Aktionsplan-PVE160404_FR.pdf

⁶⁸ Voir ci-dessus, « Prévention du financement du terrorisme ».

⁶⁹ <https://www.thegctf.org/>

⁷⁰ <https://www.thegctf.org/About-us/GCTF-framework-documents>

Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile (Montréal, 1971)	23/09/1971	17/01/1978
Protocole pour la répression des actes illicites de violence dans les aéroports servant à l'aviation civile internationale, complémentaire à la Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile (Montréal, 1988)	24/02/1988	09/10/1990
Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques (New York, 1973)		05/03/1985
Convention internationale contre la prise d'otages (New York, 1979)	18/07/1980	05/03/1985
Convention sur la protection physique des matières nucléaires (Vienne, 1979)	09/01/1987	09/01/1987
Amendement de la Convention sur la protection physique des matières nucléaires (Vienne, 2005)		05/10/2008
Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime (Rome, 1988)		12/03/1993
Protocole de 2005 à la Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime (Londres, 2005)		15/10/2008
Protocole pour la répression d'actes illicites contre la sécurité des plates-formes fixes situées sur le plateau continental (Rome, 1988)		12/03/1993
Protocole de 2005 au Protocole pour la répression d'actes illicites contre la sécurité des plates-formes fixes situées sur le plateau continental (Londres, 2005)		15/10/2008
Convention sur le marquage des explosifs plastiques et en feuilles aux fins de détection (Montréal, 1991)	01/03/91	03/04/1995
Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif (New York, 1997)		23/09/2003
Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme (New York, 1999)	13/06/2001	23/09/2003
Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire (New York, 2005)	14/09/2005	15/10/2008