



CICR

Procédure de consultation relative à l'approbation et la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe du 16 mai 2005 pour la prévention du terrorisme et de son Protocole additionnel du 22 octobre 2015 et sur le renforcement des normes pénales contre le terrorisme et le crime organisé

Position du Comité International de la Croix Rouge (CICR) sur le Projet d'Arrêté fédéral relatif au renforcement des normes pénales contre le terrorisme et le crime organisé

Le CICR remercie le Département fédéral de justice et police (DFJP) de l'avoir inclus parmi les destinataires de la procédure de consultation relative à l'avant-projet d'Arrêté fédéral portant approbation et mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe du 16 mai 2005 pour la prévention du terrorisme et de son Protocole additionnel du 22 octobre 2015 ainsi que sur le renforcement des normes pénales contre le terrorisme et le crime organisé.

La position du CICR porte plus particulièrement sur l'article 260 ter alinéa 2 du code pénal suisse dont les termes se lisent comme suit dans l'avant-projet:

« Est puni d'une peine privative de liberté de dix ans au plus ou d'une peine pécuniaire quiconque :

- a. participe à une organisation qui poursuit le but de commettre des actes de violence criminelle 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 ; ou
- b. soutient un telle organisation dans son activité ».

L'augmentation du nombre de groupes armés non étatiques qui se livrent à des actes de terrorisme suscite des inquiétudes croissantes, tant au plan national qu'international. Cette situation a poussé les États et les organisations internationales à réagir en durcissant les mesures de lutte contre le terrorisme déjà en place et en adoptant de nouvelles.

Le projet d'Arrêté fédéral soumis par le DFJP à la procédure de consultation s'inscrit dans ce train de mesures et constitue à ce titre un instrument national important de lutte contre le terrorisme.

Le CICR reconnaît la légitimité des États à prendre les mesures nécessaires pour assurer leur sécurité et éliminer le terrorisme. Le CICR a constamment affirmé que le terrorisme était la négation même du principe d'humanité et contredisait d'autres principes et objectifs fondamentaux qui sous-tendent le droit international humanitaire (DIH). Dans cette perspective, le CICR condamne les actes de terrorisme, qu'ils soient ou non perpétrés dans le cadre d'un conflit armé, et quels qu'en soient leurs auteurs. Le CICR est aussi profondément préoccupé par les effets dévastateurs que ces actes ont sur les personnes et les communautés déjà lourdement touchées par les situations de conflit armé.

Ceci étant, le CICR a attiré l'attention à de maintes reprises depuis 2011 sur les effets potentiellement néfastes que peuvent avoir les mesures de lutte contre le terrorisme adoptées par les États - tant au niveau international que national - sur l'action humanitaire neutre, indépendante et impartiale.

En effet, les législations de nombreux Etats adoptées au titre de la lutte contre le terrorisme sont susceptibles de rendre pénalement répréhensible l'action des acteurs humanitaires impartiaux et de leur personnel. L'interdiction, dans certaines législations pénales, d'activités de « soutien » (comme c'est le cas dans le projet d'article 260 ter al. 2 du AP-CP)¹ à des organisations désignées comme terroristes² pourrait ainsi aboutir à la criminalisation des activités usuelles des organismes humanitaires impartiaux et de leur personnel. Or, ces activités demeurent essentielles en ce qu'elles visent à répondre aux besoins des victimes de conflits armés et de situations de violence se situant sous le seuil du conflit armé.

Au nombre de ces activités figurent notamment les visites et l'assistance matérielle à des détenus soupçonnés d'appartenir à une organisation désignée comme terroriste ou condamnés pour ce chef d'accusation, le fait de faciliter les visites familiales à ces détenus, la formation aux premiers secours, les séminaires de chirurgie de guerre, la diffusion du DIH auprès des membres de groupes armés figurant sur des listes de terroristes et l'assistance humanitaire nécessaire pour pourvoir aux besoins essentiels de la population civile dans des régions contrôlées par des groupes armés associés au terrorisme.

Il est à noter que ces activités humanitaires découlent directement du mandat confié par les Etats aux organismes humanitaires impartiaux tels que le CICR, au titre du DIH. Or, le risque existe que de telles activités soient considérées comme constituant une forme de « soutien » à une organisation terroriste aux fins du projet d'article 260 ter al. 2 du code pénal suisse, ce qui irait à l'encontre de la lettre et de l'esprit du DIH. Ainsi, la formulation large interdisant le « soutien » au terrorisme figurant dans le projet d'article 260 ter al. 2 du code pénal suisse pourrait mettre le CICR dans l'impossibilité de s'acquitter de son mandat confié par les Etats dans des contextes où les groupes armés non étatiques parties à un conflit armé non international seraient qualifiés d'« organisations terroristes ».

Le CICR rappelle que les Etats parties aux Conventions de Genève de 1949 et à leurs Protocoles additionnels de 1977, sont tenus au titre de leurs dispositions pertinentes régissant l'action humanitaire - notamment l'article 3(2) commun des Conventions de 1949 - de respecter le droit qu'ont les organismes humanitaires impartiaux tels que le CICR d'offrir leurs services humanitaires aux parties à un conflit, y compris aux groupes armés considérés comme terroristes, et de les mettre en œuvre une fois le consentement du ou des belligérants concernés obtenu.

Dans cette perspective, le CICR a indiqué à plusieurs reprises que les États devraient avoir davantage conscience de la nécessité d'harmoniser leurs politiques et leurs obligations juridiques dans les domaines respectifs de l'action humanitaire et de la lutte contre le terrorisme, afin de pouvoir dûment atteindre les objectifs visés dans l'un comme dans l'autre. Les recommandations qu'il avait formulées à cet égard en 2011 et 2015 demeurent pertinentes aujourd'hui.³

¹ Souvent, les législations pénales ne définissent pas - ou alors que très vaguement - cette notion de soutien. Tel est le cas de l'avant-projet d'arrêté fédéral. En effet, dans le rapport explicatif de l'avant-projet (p.37), il est spécifié que la notion de soutien « englobe toute contribution notable au renforcement de l'organisation, sans qu'il faille prouver une quelconque contribution à une infraction concrète. Il peut aussi consister en une activité qui, prise isolément, est légale ».

² En situation de conflit, certains groupes armés non étatiques désignés comme terroristes par des organisations internationales ou des Etats peuvent toutefois constituer des parties au conflit au regard du DIH.

³ CICR, Rapport sur le droit international humanitaire et les défis posés par les conflits armés contemporains d'octobre 2011 (pp. 59-61) soumis à la XXXI^e Conférence Internationale de la Croix-Rouge et du Croissant Rouge, Genève Suisse, 28 novembre-1 décembre 2011, <https://www.icrc.org/fre/resources/documents/report/31-international-conference-ihl-challenges-report-2011-10-31.htm>

Le CICR réaffirme par conséquent le point suivant :

- Les mesures internationales et nationales adoptées par les gouvernements en vue d'une répression pénale des actes de terrorisme devraient être conçues de telle façon qu'elles ne fassent pas obstacle à l'action humanitaire. En particulier, les législations créant les crimes de « soutien », « appui matériel », « services » et « assistance » à des personnes ou entités impliquées dans le terrorisme ou d'« association » avec de telles personnes ou entités devrait exclure de leur portée les activités qui sont exclusivement de caractère humanitaire et impartial et sont menées sans aucune discrimination.

Conformément à cette recommandation, et afin d'éviter tout risque de contradiction entre le projet d'article 260 ter al. 2 du Code Pénal et les obligations de la Suisse au titre des Conventions de Genève de 1949 et de leurs Protocoles additionnels de 1977, le CICR suggère d'introduire dans ce projet d'article une clause visant à exempter les activités humanitaires conduites par les organismes humanitaires impartiaux tels que reconnus par le DIH.

Le CICR estime qu'une telle clause permettrait à la Suisse de respecter ses obligations au titre du DIH tout en se conformant aux instruments existant en matière de lutte contre le terrorisme puisque ces derniers indiquent généralement que leur mise en œuvre doit être effectuée en respectant les autres obligations internationales incombant aux parties contractantes, notamment celles découlant du DIH.⁴

Le CICR propose donc l'inclusion d'un nouvel alinéa au titre du projet d'article 260 ter al. 2 qui pourrait être formulé alternativement comme suit :

- « Sont exclues de l'alinéa 2 lettre b du présent article les activités menées par un organisme humanitaire impartial, tel que le Comité International de la Croix Rouge, conformément aux règles du droit international applicable en cas de conflit armé » ; ou
- « Les activités menées par un organisme humanitaire impartial, tel que le Comité International de la Croix Rouge, conformément aux règles du droit international applicable en cas de conflit armé, ne sont pas considérées comme une forme de soutien au titre de l'alinéa 2 lettre b du présent article ».

Voir aussi, CICR, Rapport sur les le droit international humanitaire et les défis posés par les conflits armés contemporains d'octobre 2015 (pp. 26-27) soumis à la XXXIle Conférence Internationale de la Croix-Rouge et du Croissant Rouge, Genève Suisse, 8-10 décembre 2015 <https://www.icrc.org/fr/document/le-droit-international-humanitaire-et-les-defis-poses-par-les-conflits-armes-contemporains>.

⁴ Voir en particulier l'alinéa 7 du préambule de la Convention du Conseil de l'Europe de 2005 pour la prévention du terrorisme : « Rappelant le besoin de renforcer la lutte contre le terrorisme et réaffirmant que toutes les mesures prises pour prévenir ou réprimer les infractions terroristes doivent respecter l'Etat de droit et les valeurs démocratiques, les droits de l'homme et les libertés fondamentales, ainsi que les autres dispositions du droit international, y compris le droit international humanitaire lorsqu'il est applicable ». Voir aussi l'article 12 de cette même convention : « Chaque Partie doit s'assurer que l'établissement, la mise en œuvre et l'application de l'incrimination visée aux articles 5 à 7 et 9 de la présente Convention soient réalisés en respectant les obligations relatives aux droits de l'homme lui incombant, notamment la liberté d'expression, la liberté d'association et la liberté de religion, telles qu'établies dans la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, et d'autres obligations découlant du droit international, lorsqu'ils lui sont applicables ».