

82.018

**Message
concernant la Convention européenne pour la répression
du terrorisme et la modification du code pénal suisse**

du 24 mars 1982

Madame et Monsieur les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous avons l'honneur de soumettre à votre approbation, par le présent message,

- un projet d'arrêté fédéral relatif à l'approbation de la Convention européenne pour la répression du terrorisme (n° 90) du 27 janvier 1977, et
- un projet de loi fédérale modifiant le code pénal suisse.

Nous vous prions d'agréer, Madame et Monsieur les Présidents, Mesdames et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

24 mars 1982

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Honegger
Le chancelier de la Confédération, Buser

Vue d'ensemble

Ce projet d'arrêté fédéral porte approbation de la Convention européenne pour la répression du terrorisme du 27 janvier 1977 qui a été signée par vingt Etats du Conseil de l'Europe (dont la Suisse). Cette convention est entrée en vigueur le 4 août 1978. Treize Etats l'ont ratifiée à ce jour, soit la République fédérale d'Allemagne, l'Autriche, Chypre, le Danemark, l'Espagne, l'Islande, le Liechtenstein, le Luxembourg, la Norvège, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède et la Turquie.

La convention permet de lutter avec une plus grande efficacité contre le terrorisme en prévoyant l'extradition des terroristes entre Etats membres du Conseil de l'Europe ou, à défaut, leur poursuite et leur condamnation éventuelle au lieu de leur arrestation.

Le message se borne à souligner certains traits essentiels de la convention et à développer les conséquences qu'entraînera son application sur notre droit interne, en particulier l'adjonction d'un nouvel article dans le code pénal suisse élargissant le champ d'application territorial de la loi pénale suisse. C'est la raison pour laquelle nous vous soumettons en même temps un projet de loi modifiant ledit code.

Message

1 Considérations générales et grandes lignes de la convention

Il est superflu de vouloir démontrer la nécessité de lutter avec détermination contre le terrorisme qui, abusant de la vulnérabilité des institutions démocratiques, cherche à ébranler les libertés fondamentales auxquelles la Suisse et l'Europe sont attachées.

S'il n'est pas nouveau, ni moderne, le terrorisme a connu ces dernières années un développement inquiétant, notamment en Europe. Notre société, il faut bien le reconnaître, est en partie responsable de cette évolution: il est aujourd'hui relativement aisé de se procurer des armes et des explosifs; les moyens de transport actuels augmentent la mobilité des auteurs d'actes terroristes; et les moyens de communication de masse permettent à ces derniers d'exercer un chantage, notamment en exigeant une rançon.

Si le terrorisme est de tous les temps, il se caractérise au sein du monde démocratique moderne par son internationalisation croissante, au point qu'il ne connaît plus de frontières. Les terroristes sont en effet fréquemment découverts sur le territoire d'un autre Etat que celui où ils ont commis leurs crimes. De ce fait, et c'est le but de leurs déplacements, ils accumulent les obstacles que doit surmonter la justice pénale dans la lutte qu'elle leur mène.

Les terroristes prétendent très souvent que leurs actes criminels revêtent un aspect politique, tant à cause des motifs qui les animent que du but dans lequel ils ont agi. Or, selon les traités d'extradition conclus par la Suisse et la Convention européenne d'extradition que notre pays a ratifiée en 1966 (RS 0.353.1), l'extradition n'est pas accordée pour les infractions considérées par l'Etat requis comme des infractions politiques ou comme des faits connexes à de telles infractions. Jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi fédérale du 20 mars 1981 sur l'entraide internationale en matière pénale (EIMP), la Suisse appliquera ce principe à la lumière de l'article 10 de la loi fédérale du 22 janvier 1892 sur l'extradition aux Etats étrangers (RS 353.0). Cette disposition prévoit d'une part que l'extradition n'est pas accordée pour les infractions politiques et, d'autre part, qu'elle doit être accordée, quand bien même la personne extradée allègue un motif ou un but politique, si le fait pour lequel elle est demandée constitue principalement un crime ou un délit de droit commun. Elle stipule enfin qu'il incombe au Tribunal fédéral d'apprécier librement, dans chaque cas particulier, le caractère de l'infraction selon les faits de la cause.

Au cours de la vague de terrorisme qui a déferlé sur l'Europe durant les dix dernières années, des terroristes ont cherché refuge en Suisse en prétextant avoir agi pour des raisons politiques. Les actes de terrorisme étant bien souvent des délits de droit commun, il fallait savoir s'ils revêtaient ou non un caractère politique. Tenu de résoudre ce problème, le Tribunal fédéral confirma la jurisprudence qu'il avait auparavant développée à propos des délits politiques relatifs, c'est-à-dire des délits qui, tout en étant des infractions de droit commun, acquièrent un caractère politique par les mobiles de l'auteur, le but poursuivi et les circonstances dans lesquelles ils ont été commis. Dans sa

jurisprudence constante, le Tribunal fédéral a déclaré que pour revêtir un aspect politique prépondérant, l'acte doit avoir été commis dans le cadre de la lutte menée pour le pouvoir ou contre celui-ci, ou tendre à soustraire une personne à un pouvoir excluant toute forme d'opposition. En outre, il faut qu'il y ait un rapport étroit, direct, clair et net, entre le crime commis et le but poursuivi, une relation indirecte étant insuffisante. Enfin, le dommage causé doit être d'une certaine manière proportionné au but poursuivi et les intérêts en jeu doivent apparaître suffisamment importants pour rendre le délit excusable, si ce n'est pour le justifier (ATF 106 Ib 301 cons. 4; 101 Ia 64, cons. 5; 425, cons. 6 b; 605, cons. 7; ATF 90 I 299; Schultz, Das schweizerische Auslieferungsrecht, p. 448 ss). Au vu de ces critères, il s'avéra que la quasi totalité des actes de terrorisme dont s'étaient rendus coupables les personnes qui s'étaient réfugiées en Suisse ne revêtaient pas un aspect politique prépondérant et leurs auteurs furent en règle générale extradés vers l'Etat qui les réclamait.

Aussi les Chambres fédérales ont-elles examiné le problème que pose la nature politique des actes de terrorisme au cours des débats portant sur le projet de loi fédérale sur l'entraide internationale en matière pénale qui leur avait été soumis avec le message du 8 mars 1976 (FF 1976 II 430; loi fédérale soumise au référendum FF 1981 I 807). A la suite de cet examen, on déclara pour la première fois clairement dans un texte de loi que, tout en maintenant le principe selon lequel la demande est irrecevable s'il y a lieu d'admettre que la procédure à l'étranger tend notamment à poursuivre ou à punir une personne en raison de ses opinions politiques (art. 2, let. b, EIMP), l'allégué selon lequel l'acte revêt un caractère politique n'est recevable *en aucun cas* si l'acte semble particulièrement répréhensible du fait que l'auteur, à des fins d'extorsion ou de contrainte, a mis en danger ou a menacé de mettre en danger la liberté, la vie ou l'intégrité corporelle de personnes, notamment par un détournement d'avion, une prise d'otage ou par l'emploi de moyens d'extermination massifs (art. 3, 2^e al., let. b, EIMP).

La convention que nous soumettons à votre approbation tend au même but et comble de surcroît une lacune dans nos rapports avec les Etats membres du Conseil de l'Europe auxquels nous ne sommes liés que par un traité bilatéral. L'article 3 de la convention prévoit en effet que les dispositions de tous traités et accords d'extradition applicables entre les Etats contractants, y compris la Convention européenne d'extradition sont, en ce qui concerne les relations entre Etats contractants, modifiées dans la mesure où elles sont incompatibles avec la convention.

La Convention européenne pour la répression du terrorisme se fonde sur les principes fondamentaux suivants:

Elle prévoit d'accorder l'extradition même de ceux qui se prétendent animés par une motivation politique, si leurs crimes sont suffisamment graves pour qu'ils ne puissent revêtir un aspect politique prépondérant. Une telle entorse aux principes du droit d'extradition que connaissent encore de nombreux Etats pourrait se révéler dangereuse si elle entraînait en vigueur entre des Etats qui n'accordent pas à leurs citoyens la même sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales que les Etats membres du Conseil de l'Europe. C'est pourquoi il a été décidé que seuls les Etats membres du Conseil de l'Europe

peuvent signer la convention (convention «fermée»), car ces Etats ont une confiance mutuelle en leurs sentiments de justice et de paix sociales et ont un fond commun d'institutions démocratiques tel que dans certains cas il se justifie de prévoir à fin d'extradition ou d'un autre acte d'entraide, la possibilité, voire l'obligation de ne pas considérer comme politiques des actes de violence particulièrement odieux. Le champ d'application de la convention est donc intentionnellement limité à l'Europe occidentale, même si à première vue, il semble paradoxal de lutter contre un phénomène mondial à l'aide d'un instrument régional.

La convention consacre ainsi l'extension du champ d'application de l'extradition à l'encontre de ceux qui, à des fins politiques ou prétendues telles, ont commis des actes de violence particulièrement odieux, notamment au détriment de personnes étrangères à leurs motivations. Personne n'a oublié l'explosion en vol d'un avion de ligne de Swissair au-dessus de Würenlingen, qui fit de nombreuses victimes, ni le procès de Porrentruy qui se termina par la condamnation de deux terroristes coupables d'avoir grièvement blessé par balles des douaniers suisses du poste de Fahy.

Les terroristes arrêtés en Suisse après avoir commis des actes de violence criminels à l'étranger et sur lesquels les autorités suisses n'ont aucune compétence originaire (découlant des art. 3, 5, 6 ou 7 CP) ne seront pas extradés à l'Etat requérant sur la seule base de la convention. Il faudra encore que soient remplies les autres conditions posées par le droit d'extradition en vigueur. C'est ainsi qu'un citoyen suisse ne sera en principe pas extradé, que l'Etat qui exerce la poursuite pénale devra adresser à l'Etat requis une demande en bonne et due forme et que devront être satisfaites d'autres exigences, notamment la double incrimination et le respect du principe de la spécialité. Relevons encore que, s'il s'agit d'une demande fondée sur la Convention européenne d'extradition et si le fait à la base de la demande d'extradition est passible de la peine capitale selon la loi de l'Etat requérant, la Suisse pourra toujours extradier à la condition que cet Etat donne des assurances jugées suffisantes selon lesquelles la peine de mort ne sera pas exécutée. De plus, nous envisageons de faire la réserve prévue par l'article 13 de la convention (cf. ci-après ch. 3). Toutes les précautions sont ainsi prises pour que l'application de la convention ne viole pas les droits de l'homme et les conceptions de la Suisse en matière de droit d'asile. L'Etat requis peut de toute manière refuser l'extradition s'il a de sérieuses raisons de croire que la demande est présentée aux fins de poursuivre ou de punir une personne pour des considérations de race, de religion, de nationalité ou d'opinions politiques, ou que la situation de cette personne risque d'être aggravée pour l'une ou l'autre de ces raisons (art. 5). Sur ces points également, la convention est conforme au droit suisse (cf. art. 2, let. b et c, EIMP).

Enfin, la convention repose sur l'idée que certains actes sont tellement graves, compte tenu de la méthode utilisée, ou que leurs résultats sont si disproportionnés par rapport aux mobiles de leurs auteurs qu'il n'est plus justifié de leur reconnaître un aspect politique. Ces actes sont énumérés limitativement à l'article 1^{er}; ceux de l'article 2 de la convention s'y ajoutent. Une telle méthode, qui a déjà été appliquée (p. ex. Convention de l'ONU du 9 décem-

bre 1948 pour la prévention et la répression du crime de génocide, art. VII), permet de surmonter les obstacles à l'extradition constitués par les accords et traités conclus jusqu'à maintenant. Pour la Suisse, la ratification de la convention signifiera que le Tribunal fédéral, seul compétent en vertu de l'article 55, 2^e alinéa, EIMP pour accorder ou refuser l'extradition si la personne réclamée prétend être poursuivie pour un délit politique ou si l'instruction permet sérieusement de croire que l'acte revêt un caractère politique, ne jouira pas, en la matière, d'un plein pouvoir de libre appréciation lorsque l'infraction constitue l'un des actes de violence visés par la convention. En effet, comme nous envisageons de faire la réserve prévue à l'article 13 et que cette disposition énumère un certain nombre d'éléments relatifs au caractère et aux effets de l'infraction, le Tribunal fédéral devra tenir compte de ces éléments avant de statuer sur la demande d'extradition. Une telle façon de faire est conforme à l'article 1^{er}, 1^{er} alinéa, EIMP qui réserve les accords internationaux contraires à cette loi.

En résumé, il ressort de ces considérations, au vu des dispositions de l'EIMP, comme de la jurisprudence constante du Tribunal fédéral, que la convention est conforme à notre législation et à notre jurisprudence.

L'autre aspect important de la convention est le fait qu'en vertu de l'adage *aut dedere aut judicare* (extrader ou juger), elle oblige l'Etat qui refuserait l'extradition d'un terroriste coupable d'actes de violence, à soumettre l'affaire à ses autorités compétentes pour l'exercice de l'action pénale. Ce principe n'est pas une innovation pour la Suisse. Semblable obligation est contenue dans d'autres conventions internationales que la Suisse a ratifiées, telles que la Convention pour la répression de la capture illicite d'aéronefs, signée à La Haye le 16 décembre 1970 (RS 0.748.710.2; RO 1971 1508), et la Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile, signée à Montréal le 23 septembre 1971 (RS 0.748.710.3; RO 1978 462). La Convention européenne pour la répression du terrorisme obligera la Suisse à prendre les mesures nécessaires pour établir sa compétence aux fins de connaître, dans les conditions prévues à l'article 6, d'un acte de terrorisme et pour mettre immédiatement en œuvre l'action pénale dans la situation visée, à l'article 7. Cette compétence, qui n'est pas prévue par les dispositions du code pénal suisse sur l'empire de la loi pénale dans l'espace (art. 3 ss CP), exige l'insertion dans ce code d'un article 6^{bis} dont nous vous proposons de faire non une disposition portant référence expresse à la Convention européenne pour la répression du terrorisme, mais une disposition générale permettant l'application de tout instrument international que la Suisse viendrait à ratifier et qui lui imposerait des obligations analogues, dans le but de resserrer la collaboration internationale dans la lutte contre les manifestations criminelles les plus dangereuses pour l'ordre social, susceptibles de léser des biens juridiques particulièrement vulnérables. Ce pourrait être notamment le cas de la Convention de l'ONU du 14 décembre 1973 sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale y compris les agents diplomatiques, ainsi que du projet de Convention contre la torture actuellement en discussion au sein des Nations Unies.

Article premier

L'article 1^{er} énumère les infractions qui, pour les besoins de l'extradition, ne seront pas considérées comme des infractions politiques, comme des infractions connexes à des infractions politiques, ou comme des infractions inspirées par des mobiles politiques. Il modifie donc des instruments d'extradition en vigueur en ce qui concerne l'appréciation de la nature de ces infractions et supprime la possibilité pour l'Etat requis d'opposer le caractère politique de l'infraction aux demandes d'extradition. Toutefois, en soi, il ne crée pas une obligation d'extrader, étant donné que la convention n'est pas un traité d'extradition en tant que tel. Le fondement juridique de l'extradition reste l'instrument d'extradition concerné.

Cette disposition traduit la volonté de ne pas permettre à l'Etat requis d'opposer le caractère politique de l'infraction aux demandes d'extradition à l'égard de certains crimes particulièrement odieux. Au vu de la jurisprudence restrictive du Tribunal fédéral quant à l'admissibilité du mobile politique invoqué par les auteurs d'actes de terrorisme, des problèmes politiques par trop délicats que pourrait entraîner pour la Suisse une observation stricte d'une pareille volonté et en raison du fait que l'obligation imposée par l'article 1^{er} de la convention dépasse la portée de l'article 3, 2^e alinéa, EIMP, il convient de tempérer cette obligation en faisant la réserve prévue à l'article 13 de la convention.

L'article 1^{er} vise deux catégories d'infractions: la première (let. a, b et c) comprend les infractions qui sont déjà incluses dans des traités internationaux; la seconde (let. d et e) concerne celles jugées si graves que l'on a estimé nécessaire de les assimiler aux infractions de la première catégorie.

Alors qu'aux lettres a et b les infractions sont décrites par simple référence aux conventions de La Haye et de Montréal, la lettre c énumère plusieurs infractions contenues dans la Convention de l'ONU du 14 décembre 1973 sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale y compris les agents diplomatiques. Cette formulation est due au fait que ladite convention n'était pas encore entrée en vigueur au moment de l'adoption de la Convention européenne pour la répression du terrorisme et que plusieurs Etats membres du Conseil de l'Europe, dont la Suisse, ne l'avaient pas encore ratifiée.

L'expression «infractions graves» est destinée à limiter l'application de l'article 1^{er} à des formes de violence particulièrement odieuses.

La lettre d emploie l'expression «les infractions comportant l'enlèvement, la prise d'otage ou la séquestration» afin de couvrir le cas d'un Etat qui n'incrimine pas explicitement ces actes. L'expression «séquestration arbitraire» implique toujours une infraction grave.

La lettre e couvre les infractions comportant l'usage de bombes et autres instruments capables de tuer au hasard. Elle ne s'applique que si l'acte a présenté un danger pour des personnes, même sans qu'il y ait eu de résultat concret.

Article 2

Le paragraphe 1^{er} de l'article 2 donne la possibilité de ne pas considérer comme politiques, pour les besoins de l'extradition, certaines infractions graves qui, sans être comprises dans le champ d'application de la règle obligatoire de l'article 1^{er}, comportent un acte de violence dirigé contre la vie, l'intégrité corporelle ou la liberté des personnes.

L'expression «acte grave de violence» s'inspire de l'article 4 de la Convention de La Haye.

La formulation souple de l'article 2 offre trois possibilités d'action à la suite d'une requête d'extradition:

- l'Etat requis peut ne pas considérer l'infraction comme politique et extraditer la personne concernée;
- il peut ne pas considérer l'infraction comme politique, mais refuser l'extradition pour un motif autre que politique;
- il peut considérer l'infraction comme politique, et refuser l'extradition.

Article 3

Cette disposition concerne les effets de la convention sur les instruments d'extradition en vigueur entre les Parties contractantes à la convention. Elle a notamment pour conséquence de modifier l'article 3, paragraphe 1^{er}, de la Convention européenne d'extradition, dans la mesure où il est incompatible avec les obligations découlant de la Convention européenne pour la répression du terrorisme.

Article 4

L'article 4 prévoit que toute infraction visée aux articles 1^{er} et 2 est automatiquement incluse, en tant que fait donnant lieu à extradition, dans tout instrument d'extradition en vigueur entre les Etats contractants dont la liste des cas d'extradition ne la comprend pas.

Article 5

L'article 5 rappelle que la convention doit être interprétée comme un moyen de renforcer la protection des droits de l'homme tels qu'ils sont énoncés dans la Convention européenne des droits de l'homme. Cette disposition vise notamment à sauvegarder le droit traditionnel d'asile. Bien que dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, qui ont tous, à l'exception du Liechtenstein, ratifié la Convention européenne des droits de l'homme, il ne soit guère probable qu'une personne soit poursuivie, punie ou fasse l'objet d'une discrimination pour des considérations de race, de religion, de nationalité ou d'opinions politiques, on a jugé utile d'insérer dans la convention cette clause traditionnelle, qui figure déjà à l'article 3, paragraphe 2 de la Convention européenne d'extradition. Le Tribunal fédéral a d'ailleurs admis que ce principe s'applique également aux Etats avec lesquels la Suisse n'a pas conclu de traité d'extradition (ATF 101 Ia 533).

Si, dans un cas donné, la Suisse a des raisons sérieuses de croire que la demande d'extradition, présentée pour l'une des infractions visées à l'article 1^{er}

ou 2, a pour but de permettre de poursuivre ou de punir la personne réclamée pour ses opinions politiques, elle pourra refuser l'extradition.

Il en va de même lorsque la Suisse a des raisons sérieuses de croire que la situation de la personne réclamée risque d'être aggravée pour des raisons politiques ou pour l'une ou l'autre des considérations citées au présent article; ainsi lorsque la personne réclamée risque dans l'Etat requérant de ne pas bénéficier des droits de la défense tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne des droits de l'homme.

Il est évident que la Suisse devrait donner à l'Etat requérant les raisons de son refus, si elle applique cette disposition, comme elle en a déjà l'obligation en vertu de l'article 18, paragraphe 2, de la Convention européenne d'extradition.

Enfin, si l'extradition est refusée, l'article 7 s'applique et la Suisse doit alors soumettre l'affaire à ses autorités compétentes pour l'exercice de l'action pénale.

Article 6

L'obligation imposée aux Etats contractants par l'article 6, paragraphe 1^{er} d'établir leur compétence aux fins de connaître des infractions visées à l'article 1^{er}, se limite aux cas où le suspect se trouve sur le territoire de l'Etat requis, et que cet Etat ne l'extrade pas après avoir reçu une demande d'extradition en bonne et due forme d'un Etat contractant dont la compétence de poursuivre est fondée sur une règle existant également dans la législation de l'Etat requis. Il faut donc qu'existe une correspondance entre les règles de compétence appliquées par les deux Etats. Le principal effet de cette limitation se fait sentir entre les Etats dont les règles de compétence quant aux infractions commises à l'étranger par leurs ressortissants divergent.

Article 7

L'article 7 imposerait à la Suisse l'obligation de soumettre, si elle refusait l'extradition, l'affaire à ses autorités compétentes pour l'exercice de l'action pénale. Cette obligation est assujettie à des conditions analogues à celles énoncées au paragraphe 1^{er} de l'article 6: le suspect doit avoir été découvert sur territoire suisse, et la Suisse doit avoir reçu une demande d'extradition en bonne et due forme d'un Etat contractant dont la compétence de poursuivre est fondée sur une règle de compétence semblable à celle de notre propre législation.

L'affaire devra être soumise aux autorités de poursuite sans retard injustifié, et aucune exception ne pourra être invoquée. La poursuite elle-même suivra les règles de droit et de procédure en vigueur dans notre pays pour des infractions de gravité comparable.

Article 8

Cette disposition porte sur l'entraide au sens de la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale (RS 0.351.1). Elle comporte une obligation d'accorder l'entraide aussi bien pour les infractions visées à l'article 1^{er} que pour celles visées à l'article 2.

En vertu du paragraphe 1^{er} de l'article 8, les Etats contractants s'engagent à s'accorder l'entraide la plus large possible. L'énoncé de cette disposition s'inspire de l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er} de la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale.

L'entraide accordée conformément à l'article 8 est régie par la loi de l'Etat requis, mais ne peut être refusée pour le seul motif que la demande concerne une infraction de caractère politique, la description du caractère politique étant ici la même qu'à l'article premier.

Le paragraphe 2 répète pour l'entraide la règle de l'article 5.

La principale conséquence du paragraphe 3 est de modifier l'article 2, lettre a, de la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale, dans la mesure où celui-ci permet de refuser l'entraide si la demande se rapporte à des infractions considérées par l'Etat requis comme des infractions politiques ou comme des infractions connexes à des infractions politiques.

Article 9

Cet article, qui confie au Comité européen pour les problèmes criminels la surveillance de l'application de la convention, s'inspire des précédents établis dans d'autres conventions européennes en matière pénale. Il vise à tenir ledit comité informé des éventuelles difficultés d'interprétation et d'application de la convention afin qu'il puisse faciliter les règlements à l'amiable et proposer les amendements à la convention qui se révéleraient nécessaires.

Article 10

L'article 10 porte sur le règlement, par voie d'arbitrage, des différends concernant l'interprétation ou l'application de la convention lorsque le litige ne peut être réglé par l'intervention du Comité européen pour les problèmes criminels conformément à l'article 9.

Articles 11 à 16

Ces articles sont fondés, pour la plupart, sur les clauses finales types des accords et conventions du Conseil de l'Europe. La plupart de ces dispositions ne donnent lieu à aucun commentaire particulier, mais les points suivants méritent quelques explications outre celles relatives à l'article 13 (cf. ci-après, ch. 3).

L'article 11, qui assure que seuls les Etats membres du Conseil de l'Europe peuvent être parties à la convention, et l'article 15, selon lequel celle-ci cesse de produire ses effets à l'égard de tout Etat contractant qui se retire du Conseil de l'Europe ou qui cesse d'y appartenir, limitent le nombre des parties à un cercle fermé d'Etats, ce qui est, comme nous l'avons déjà mentionné, une des caractéristiques de la convention (convention «fermée»).

L'article 14 a pour objet de permettre à chaque Etat contractant de dénoncer la convention. Est notamment visé le cas où un Etat contractant viendrait à abolir les règles démocratiques au sens de la Convention européenne des droits de l'homme. Cette dénonciation peut, à la discrétion de l'Etat qui la déclare,

prendre effet immédiatement, c'est-à-dire dès réception de la notification par le Secrétaire général du Conseil de l'Europe, ou à une date ultérieure.

3 Application de la convention en droit interne

31

Nous l'avons vu (cf. supra, ch. 1, p. 2 ss), l'application de la Convention ne modifiera que peu la pratique suisse dans le domaine de l'extradition de terroristes. Seul le pouvoir d'appréciation du Tribunal fédéral, compétent pour statuer sur l'extradition dès que la personne poursuivie prétend l'être pour un délit politique ou que l'instruction permet sérieusement de croire que l'acte revêt un caractère politique (art. 55, 2^e al., EIMP), est quelque peu limité, en ce sens que des critères d'appréciation sont proposés aux juges. Nous vous proposons donc de faire usage du droit que nous donne l'article 13 de la convention et de formuler une réserve lors de la ratification de cet instrument. A défaut, le Tribunal fédéral perdrait tout pouvoir d'apprécier le caractère politique d'un acte de terrorisme.

32

La véritable réforme pour la Suisse réside dans le fait que la convention oblige l'Etat contractant à soumettre l'affaire à ses autorités compétentes pour l'exercice de l'action pénale et éventuellement à prononcer une condamnation contre celui qui n'est pas extradé. Tel peut par exemple être le cas lors d'actes délictueux commis par un étranger à l'étranger contre un étranger. Etant donné que la convention pose le principe *aut dedere aut judicare* (extrader ou juger), la Suisse, en cas de refus d'extrader, serait obligée de soumettre l'affaire, sans aucune exception et sans retard injustifié, à ses autorités compétentes pour l'exercice de l'action pénale. Elle sera donc contrainte de connaître d'affaires qui, au sens des principes généraux du droit pénal (art. 3 ss CP), ne sont pas de son ressort. Or, cette compétence, qui ne relève ni du principe de la territorialité ni de celui de la personnalité, représente, pour la Suisse venant à ratifier la convention, une obligation d'étendre sa juridiction en ce qui concerne les infractions mentionnées aux articles 1^{er} et 2 dudit instrument. C'est pourquoi, soucieux de combler une lacune de notre droit pénal et désireux de ratifier la présente convention et ultérieurement d'autres instruments internationaux destinés à resserrer la collaboration internationale dans la lutte contre les manifestations criminelles les plus dangereuses pour l'ordre social, nous vous proposons, afin de renforcer la protection de biens juridiques particulièrement vulnérables, d'insérer dans le code pénal suisse un nouvel article élargissant le champ d'application territorial de la loi pénale suisse, et dont le texte pourrait avoir la teneur suivante:

Autres crimes
ou délits
commis à
l'étranger

Art. 6^{bis} (nouveau)

1. Le présent code est applicable à celui qui aura commis à l'étranger un crime ou un délit que la Confédération, en vertu d'un traité international, s'est engagée à poursuivre, pourvu que l'acte soit réprimé aussi dans l'Etat où il a été commis, si l'auteur se trouve en Suisse et n'est pas extradé à l'étranger. La loi étrangère sera toutefois applicable si elle est plus favorable à l'inculpé.

2. L'auteur ne pourra plus être puni en Suisse:

s'il a été acquitté dans l'Etat du lieu de commission pour le même acte par un jugement passé en force;

s'il a subi la peine prononcée contre lui à l'étranger, si cette peine lui a été remise ou si elle est prescrite.

S'il n'a subi à l'étranger qu'une partie de la peine prononcée contre lui, cette partie sera imputée sur la peine à prononcer.

Théoriquement, nous aurions pu nous inspirer des solutions retenues par la République fédérale d'Allemagne et par l'Autriche notamment, qui ont étendu leur juridiction pénale à tous les crimes et délits commis à l'étranger par un étranger contre un étranger, où que l'acte ait été commis. Prenant en considération les difficultés d'ordre politique et juridique que susciterait une telle solution, nous avons choisi de vous suggérer de restreindre cette extension aux actes commis dans la juridiction d'Etats avec lesquels nous sommes liés par un instrument international.

Le code pénal militaire, quant à lui, ne nécessite aucune adjonction: son article 9, 1^{er} alinéa, stipule en effet qu'il est applicable tant aux infractions commises en Suisse qu'à celles qui l'ont été à l'étranger.

4 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

La ratification de la convention n'aura pas de conséquences financières pour la Confédération; elle n'aura pas non plus d'effets sur l'état du personnel.

5 Grandes lignes de la politique gouvernementale

Le projet est prévu dans les Grandes lignes de la politique gouvernementale durant la législature 1979-1983 (cf. deuxième partie, ch. 216).

6 Constitutionnalité

Le projet d'arrêté fédéral approuvant la Convention européenne pour la répression du terrorisme se fonde sur l'article 8 de la constitution, selon lequel la Confédération peut conclure des traités avec l'étranger. La compétence de l'Assemblée fédérale découle de l'article 85, chiffre 5, de la constitution. L'arrêté fédéral d'approbation n'est pas soumis au référendum facultatif conformément à l'article 89, 3^e alinéa, de la constitution car la convention est dénonçable en tout temps et ne prévoit pas l'adhésion à une organisation

internationale; elle n'entraîne pas non plus une unification multilatérale du droit. Certes, son article 1^{er} institue une norme uniforme directement applicable, en ce sens qu'il détermine et précise une notion commune du délit politique; mais l'article 13 donne aux parties contractantes la possibilité de faire la réserve qui permet dans chaque cas d'espèce de déroger à l'article 1^{er}. De cette manière, on obtient sans doute une certaine harmonisation du droit, mais la marge d'appréciation concédée est telle qu'une pratique uniforme d'extradition n'est plus garantie. En outre, le constituant, en introduisant de nouvelles dispositions sur le référendum en matière de traités internationaux, avait en vue l'unification du droit dans des domaines bien définis (p. ex. le droit du change et du chèque; le droit d'auteur et la protection de la propriété industrielle; le droit des transports ferroviaires, maritimes et aériens). La présente convention a par contre pour but l'harmonisation d'une seule question sur le plan international. Elle ne conduit donc pas à une unification multilatérale du droit au sens de la disposition constitutionnelle considérée. Pour cette raison, l'arrêté fédéral d'approbation n'est pas soumis au référendum facultatif selon l'article 89, 3^e alinéa, de la constitution.

L'introduction dans le code pénal suisse d'un article 6^{bis} est également conforme à la constitution, plus précisément à l'article 64^{bis}.

Arrêté fédéral relatif à l'approbation de la Convention européenne pour la répression du terrorisme

Projet

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'article 8 de la constitution;

vu le message du Conseil fédéral du 24 mars 1982¹⁾,

arrête:

Article premier

¹ La Convention européenne pour la répression du terrorisme signée par la Suisse le 27 janvier 1977, est approuvée avec la réserve suivante:

La Suisse se réserve le droit de refuser l'extradition en ce qui concerne toute infraction, énumérée dans l'article premier, qu'elle considère comme une infraction politique, comme une infraction connexe à une infraction politique ou comme une infraction inspirée par des motifs politiques; dans ces cas la Suisse s'engage à prendre dûment en considération, lors de l'évaluation du caractère de l'infraction, son caractère de particulière gravité, y compris le fait:

- a. Qu'elle a créé un danger collectif pour la vie, l'intégrité corporelle ou la liberté des personnes; ou bien
- b. Qu'elle a atteint des personnes étrangères aux mobiles qui l'ont inspirée; ou bien
- c. Que des moyens cruels ou perfides ont été utilisés pour sa réalisation.

² Le Conseil fédéral est autorisé à ratifier la Convention, en formulant la réserve mentionnée ci-dessus.

Art. 2

Le présent arrêté n'est pas soumis au référendum en matière de traités internationaux.

27433

¹⁾ FF 1982 II 1

Modification du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 24 mars 1982¹⁾,
arrête:

I

Le code pénal suisse²⁾ est modifié comme il suit:

Art. 6^{bis} (nouveau)

Autres crimes
ou délits
commis à
l'étranger

1. Le présent code est applicable à celui qui aura commis à l'étranger un crime ou un délit que la Confédération, en vertu d'un traité international, s'est engagée à poursuivre, pourvu que l'acte soit réprimé aussi dans l'Etat où il a été commis, si l'auteur se trouve en Suisse et n'est pas extradé à l'étranger. La loi étrangère sera toutefois applicable si elle est plus favorable à l'inculpé.

2. L'auteur ne pourra plus être puni en Suisse:

s'il a été acquitté dans l'Etat du lieu de commission pour le même acte par un jugement passé en force;

s'il a subi la peine prononcée contre lui à l'étranger, si cette peine lui a été remise ou si elle est prescrite.

S'il n'a subi à l'étranger qu'une partie de la peine prononcée contre lui, cette partie sera imputée sur la peine à prononcer.

II

¹⁾ La présente loi est soumise au référendum.

²⁾ Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur de la présente loi.

27433

¹⁾ FF 1982 II 1

²⁾ RS 311.0

Les Etats membres du Conseil de l'Europe, signataires de la présente Convention,

considérant que le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses membres;

conscients de l'inquiétude croissante causée par la multiplication des actes de terrorisme;

souhaitant que des mesures efficaces soient prises pour que les auteurs de tels actes n'échappent pas à la poursuite et au châtement;

convaincus que l'extradition est un moyen particulièrement efficace de parvenir à ce résultat,

sont convenus de ce qui suit:

Article 1

Pour les besoins de l'extradition entre Etats Contractants, aucune des infractions mentionnées ci-après ne sera considérée comme une infraction politique, comme une infraction connexe à une infraction politique ou comme une infraction inspirée par des mobiles politiques:

- a. les infractions comprises dans le champ d'application de la Convention pour la répression de la capture illicite d'aéronefs, signée à La Haye le 16 décembre 1970;
- b. les infractions comprises dans le champ d'application de la Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile, signée à Montréal le 23 septembre 1971;
- c. les infractions graves constituées par une attaque contre la vie, l'intégrité corporelle ou la liberté des personnes ayant droit à une protection internationale, y compris les agents diplomatiques;
- d. les infractions comportant l'enlèvement, la prise d'otage ou la séquestration arbitraire;
- e. les infractions comportant l'utilisation de bombes, grenades, fusées, armes à feu automatiques, ou de lettres ou colis piégés dans la mesure où cette utilisation présente un danger pour des personnes;
- f. la tentative de commettre une des infractions précitées ou la participation en tant que co-auteur ou complice d'une personne qui commet ou tente de commettre une telle infraction.

Article 2

1. Pour les besoins de l'extradition entre Etats Contractants, un Etat Contractant peut ne pas considérer comme infraction politique, comme infraction connexe à une telle infraction ou comme infraction inspirée par des mobiles politiques tout acte grave de violence qui n'est pas visé à l'article 1^{er} et qui est dirigé contre la vie, l'intégrité corporelle ou la liberté des personnes.

2. Il en sera de même en ce qui concerne tout acte grave contre les biens, autre que ceux visés à l'article 1^{er}, lorsqu'il a créé un danger collectif pour des personnes.

3. Il en sera de même en ce qui concerne la tentative de commettre une des infractions précitées ou la participation en tant que co-auteur ou complice d'une personne qui commet ou tente de commettre une telle infraction.

Article 3

Les dispositions de tous traités et accords d'extradition applicables entre les Etats Contractants, y compris la Convention européenne d'extradition, sont en ce qui concerne les relations entre Etats Contractants modifiées dans la mesure où elles sont incompatibles avec la présente Convention.

Article 4

Pour les besoins de la présente Convention et pour autant qu'une des infractions visées aux articles 1^{er} ou 2 ne figure pas sur la liste de cas d'extradition dans un traité ou une convention d'extradition en vigueur entre les Etats Contractants, elle est considérée comme y étant comprise.

Article 5

Aucune disposition de la présente Convention ne doit être interprétée comme impliquant une obligation d'extrader si l'Etat requis a des raisons sérieuses de croire que la demande d'extradition motivée par une infraction visée à l'article 1^{er} ou 2 a été présentée aux fins de poursuivre ou de punir une personne pour des considérations de race, de religion, de nationalité ou d'opinions politiques ou que la situation de cette personne risque d'être aggravée pour l'une ou l'autre de ces raisons.

Article 6

1. Tout Etat Contractant prend les mesures nécessaires pour établir sa compétence aux fins de connaître d'une infraction visée à l'article 1^{er} dans le cas où l'auteur soupçonné de l'infraction se trouve sur son territoire et où l'Etat ne l'extrade pas après avoir reçu une demande d'extradition d'un Etat Contractant dont la compétence de poursuivre est fondée sur une règle de compétence existant également dans la législation de l'Etat requis.

2. La présente Convention n'exclut aucune compétence pénale exercée conformément aux lois nationales.

Article 7

Un Etat Contractant sur le territoire duquel l'auteur soupçonné d'une infraction visée à l'article 1^{er} est découvert et qui a reçu une demande d'extradition dans les conditions mentionnées au paragraphe 1^{er} de l'article 6, soumet, s'il n'extrade pas l'auteur soupçonné de l'infraction, l'affaire sans aucune exception et sans retard injustifié, à ses autorités compétentes pour l'exercice de l'action pénale. Ces autorités prennent leur décision dans les mêmes conditions que pour toute infraction de caractère grave conformément aux lois de cet Etat.

Article 8

1. Les Etats Contractants s'accordent l'entraide judiciaire la plus large possible en matière pénale dans toute procédure relative aux infractions visées à l'article 1^{er} ou 2.

Dans tous les cas, la loi applicable en ce qui concerne l'assistance mutuelle en matière pénale est celle de l'Etat requis. Toutefois, l'entraide judiciaire ne pourra pas être refusée pour le seul motif qu'elle concerne une infraction politique ou une infraction connexe à une telle infraction ou une infraction inspirée par des mobiles politiques.

2. Aucune disposition de la présente Convention ne doit être interprétée comme impliquant une obligation d'accorder l'entraide judiciaire si l'Etat requis a des raisons sérieuses de croire que la demande d'entraide motivée par une infraction visée à l'article 1^{er} ou 2 a été présentée aux fins de poursuivre ou de punir une personne pour des considérations de race, de religion, de nationalité ou d'opinions politiques ou que la situation de cette personne risque d'être aggravée pour l'une ou l'autre de ces raisons.

3. Les dispositions de tous traités et accords d'entraide judiciaire en matière pénale applicables entre les Etats Contractants, y compris la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale, sont en ce qui concerne les relations entre Etats Contractants modifiées dans la mesure où elles sont incompatibles avec la présente Convention.

Article 9

1. Le Comité européen pour les problèmes criminels du Conseil de l'Europe suit l'exécution de la présente Convention.

2. Il facilite autant que de besoin le règlement amiable de toute difficulté à laquelle l'exécution de la Convention donnerait lieu.

Article 10

1. Tout différend entre Etats Contractants concernant l'interprétation ou l'application de la présente Convention qui n'a pas été réglé dans le cadre du paragraphe 2 de l'article 9, sera, à la requête de l'une des Parties au différend, soumis à l'arbitrage. Chacune des Parties désignera un arbitre et les deux arbitres désigneront un troisième arbitre. Si dans un délai de trois mois à compter de la requête d'arbitrage, l'une des Parties n'a pas procédé à la désignation d'un arbitre, l'arbitre sera désigné à la demande de l'autre Partie, par le Président de la Cour européenne des Droits de l'Homme. Si le Président de la Cour européenne des Droits de l'Homme est le ressortissant de l'une des Parties au différend, la désignation de l'arbitre incombera au Vice-Président de la Cour ou, si le Vice-Président est le ressortissant de l'une des Parties au différend, au membre le plus ancien de la Cour qui n'est pas le ressortissant de l'une des Parties au différend. La même procédure s'appliquera au cas où les deux arbitres ne pourraient pas se mettre d'accord sur le choix du troisième arbitre.

2. Le tribunal arbitral arrêtera sa procédure. Ses décisions seront prises à la majorité. Sa sentence sera définitive.

Article 11

1. La présente Convention est ouverte à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe. Elle sera ratifiée, acceptée ou approuvée. Les instruments de ratification, d'acceptation ou d'approbation seront déposés près le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

2. La Convention entrera en vigueur trois mois après la date du dépôt du troisième instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation.

3. Elle entrera en vigueur à l'égard de tout Etat signataire qui la ratifiera, l'acceptera ou l'approuvera ultérieurement, trois mois après la date du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation.

Article 12

1. Tout Etat peut, au moment de la signature ou au moment du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation, désigner le ou les territoires auxquels s'appliquera la présente Convention.

2. Tout Etat peut, au moment du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation ou à tout autre moment par la suite, étendre l'application de la présente Convention, par déclaration adressée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, à tout autre territoire désigné dans la déclaration et dont il assure les relations internationales ou pour lequel il est habilité à stipuler.

3. Toute déclaration faite en vertu du paragraphe précédent pourra être retirée, en ce qui concerne tout territoire désigné dans cette déclaration, par

notification adressée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe. Le retrait prendra effet immédiatement ou à une date ultérieure précisée dans la notification.

Article 13

1. Tout Etat peut, au moment de la signature ou au moment du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation, déclarer qu'il se réserve le droit de refuser l'extradition en ce qui concerne toute infraction énumérée dans l'article 1^{er} qu'il considère comme une infraction politique, comme une infraction connexe à une infraction politique ou comme une infraction inspirée par des mobiles politiques, à condition qu'il s'engage à prendre dûment en considération, lors de l'évaluation du caractère de l'infraction, son caractère de particulière gravité, y compris:

- a. qu'elle a créé un danger collectif pour la vie, l'intégrité corporelle ou la liberté des personnes; ou bien
- b. qu'elle a atteint des personnes étrangères aux mobiles qui l'ont inspirée; ou bien
- c. que des moyens cruels ou perfides ont été utilisés pour sa réalisation.

2. Tout Etat peut retirer en tout ou en partie une réserve formulée par lui en vertu du paragraphe précédent, au moyen d'une déclaration adressée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe et qui prendra effet à la date de sa réception.

3. Un Etat qui a formulé une réserve en vertu du paragraphe 1^{er} de cet article ne peut prétendre à l'application de l'article 1^{er} par un autre Etat; toutefois, il peut, si la réserve est partielle ou conditionnelle, prétendre à l'application de cet article dans la mesure où il l'a lui-même accepté.

Article 14

Tout Etat Contractant pourra dénoncer la présente Convention en adressant une notification écrite au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe. Une telle dénonciation prendra effet immédiatement ou à une date ultérieure précisée dans la notification.

Article 15

La Convention cesse de produire ses effets à l'égard de tout Etat Contractant qui se retire du Conseil de l'Europe ou qui cesse d'y appartenir.

Article 16

Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe notifiera aux Etats membres du Conseil:

- a. toute signature;

- b. le dépôt de tout instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation;
- c. toute date d'entrée en vigueur de la présente Convention conformément à son article 11;
- d. toute déclaration ou notification reçue en application des dispositions de l'article 12;
- e. toute réserve formulée en application du paragraphe 1^{er} de l'article 13;
- f. le retrait de toute réserve effectué en application du paragraphe 2 de l'article 13;
- g. toute notification reçue en application de l'article 14 et la date à laquelle la dénonciation prendra effet;
- h. toute cessation des effets de la Convention en application de l'article 15.

En foi de quoi, les soussignés, dûment autorisés à cet effet, ont signé la présente Convention.

Fait à Strasbourg, le 27 janvier 1977, en français et en anglais, les deux textes faisant également foi, en un seul exemplaire qui sera déposé dans les archives du Conseil de l'Europe. Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe en communiquera copie certifiée conforme à chacun des Etats signataires.

(Suivent les signatures)

Message concernant la Convention européenne pour la répression du terrorisme et la modification du code pénal suisse du 24 mars 1982

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1982
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	19
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	82.018
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	18.05.1982
Date	
Data	
Seite	1-21
Page	
Pagina	
Ref. No	10 103 378

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.