



Ratification d'une convention ainsi que de l'amendement d'une convention et adhésion à deux protocoles de révision de l'ONU visant à combattre les actes terroristes contre la sécurité nucléaire et maritime

Rapport sur les résultats de la procédure de consultation

Août 2007

1. Objet de la consultation

Aujourd'hui, les terroristes s'en prennent essentiellement et intentionnellement à des civils ou à des infrastructures civiles. Ils ont désormais accès à des techniques ultra-modernes ayant un potentiel de destruction sans précédent. Ces nouvelles formes de menaces ont appelé en 2005 la négociation d'une nouvelle convention, ainsi que l'adaptation de trois traités internationaux de l'ONU et des organisations spécialisées de cette dernière:

- Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire ;
- Amendement de la Convention sur la protection physique des matières nucléaires;
- Protocole de 2005 relatif à la Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime;
- Protocole de 2005 relatif au Protocole pour la répression d'actes illicites contre la sécurité des plates-formes fixes situées sur le plateau continental.

Les trois derniers projets d'amendement concernent trois anciens traités internationaux que la Suisse avait déjà ratifiés. Les quatre conventions traitent de la prévention des actes terroristes impliquant des substances radioactives, de la lutte contre de tels actes ainsi que de l'amélioration de la protection des substances et des installations nucléaires, de la navigation maritime et des plates-formes fixes contre les attaques terroristes. Visant en premier lieu à renforcer la coopération internationale, elles exigent des Etats Parties la mise en place de législations efficaces en matière de prévention des attentats terroristes dirigés contre la sécurité nucléaire ou la sécurité de la navigation maritime et en matière de poursuite des responsables.

L'adhésion aux traités internationaux en question, ou leur ratification, est sujette au référendum facultatif. Ces traités sont compatibles avec la législation suisse et



n'appellent donc aucun ajustement normatif. Néanmoins, compte tenu de leur portée politique, une procédure de consultation a été organisée.

La forme du message unique a été choisie pour sa rationalité. Elle se justifie en raison du lien matériel existant entre les différents traités qui sont tous fondés sur une convention internationale. Cette synthèse permettra au Parlement et à ses commissions, comme ce fut le cas pour les participants à la procédure de consultation, d'avoir une vue d'ensemble et de mener un débat politique cohérent.

2. Participants à la procédure de consultation

Dans son arrêté du 2 mai 2007, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral des affaires étrangères de mener une procédure de consultation auprès des cantons, des partis politiques, des associations faîtières nationales des communes, des villes et des régions de montagne, et des associations faîtières nationales de l'économie. La procédure de consultation s'est achevée le 15 août 2007. Le DFAE a reçu au total 34 réponses.

Dans le détail, les 26 cantons, cinq partis politiques (PDC, PRD, PS, UDC, PCS) et trois associations (Union syndicale suisse USS, SEC Suisse, Conférence des directeurs de police des villes suisses CDPVS) ont répondu. Quatre participants ont fait savoir qu'ils renonçaient à se prononcer (canton SZ, PCS, USS, SEC Suisse).

3. Synthèse des principaux résultats

Approbation unanime du projet et des objectifs des quatre traités

La ratification d'une convention, l'amendement d'une convention, et l'adhésion à deux protocoles de révision de l'ONU visant à combattre les actes terroristes contre la sécurité nucléaire et maritime ont été unanimement approuvés par les participants à la consultation qui se sont prononcés sur le fond. Ces derniers ont rappelé que la communauté internationale avait la mission de combattre toute forme de terrorisme mondial et d'établir les bases légales de la coopération internationale dans ce domaine. La ratification sans délai de ces traités par la Suisse serait un geste important de solidarité envers la communauté internationale, d'autant plus que nul ne peut exclure que des groupements terroristes choisissent le territoire suisse comme base pour planifier ou financer leurs opérations.

Les cantons et les partis politiques soutiennent les objectifs et les efforts du Conseil fédéral visant à améliorer la protection contre des attentats terroristes. Le canton de Genève en particulier a souligné l'importance que revêt sur son territoire la protection des institutions internationales et de leur personnel.



Une adaptation de la législation fédérale n'est pas nécessaire

Les cantons et les partis politiques partagent l'analyse du Conseil fédéral, selon laquelle la ratification des quatre traités ne nécessite pas une adaptation de la législation fédérale. On trouve déjà dans le droit national (Code pénal, Loi sur l'énergie nucléaire, Loi sur la radioprotection, Loi sur le matériel de guerre et Loi sur la navigation maritime) différentes dispositions pénales permettant de poursuivre les auteurs des infractions définies dans les quatre traités. En matière d'entraide judiciaire internationale, une adaptation de la législation fédérale ne s'avère pas non plus nécessaire.

Peu de répercussions sur les cantons

La grande majorité des participants à la consultation partagent l'avis du Conseil fédéral selon lequel ces traités n'engendreront pas de travail supplémentaire notable pour le corps de police suisse, dans la mesure où la quasi-totalité des dispositions pénales visent des infractions dont la répression est de la compétence des autorités de poursuite pénale de la Confédération. Seul le canton de Vaud fait valoir que les cantons sont en charge de tâches policières préventives pour la sécurité de l'Etat. Ces tâches sont financées par la Confédération, mais il n'existe pas de cadre juridique permettant aux cantons de les assumer. Le canton de Vaud avait déjà évoqué d'une façon générale cette situation lors de la procédure de consultation sur la loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure. Il avait attiré l'attention sur le fait qu'un renforcement des structures cantonales dans ce domaine aurait des conséquences financières, lesquelles devraient être assumées par la Confédération, étant donné que le canton dans ce cas de figure exécuterait une tâche fédérale qui lui a été déléguée.

Protection des droits de l'homme

Le canton de Genève s'est félicité que les traités exigent aussi pour les auteurs présumés d'actes terroristes le respect des normes internationales en matière de droits humains. Ces garanties offertes ont également été très bien accueillies par le canton de Soleure et le PS.

Le canton de Soleure et le PS se sont félicités du fait que les traités contiennent des clauses de non-discrimination, selon lesquelles une demande d'extradition ou d'entraide judiciaire peut être refusée si la demande en question se fonde sur des motifs de discrimination. De même, le canton de Soleure se félicite de l'existence des clauses de « dépolitisation » selon lesquelles il n'est pas possible de refuser une



demande d'extradition ou d'entraide judiciaire faite en relation avec un acte terroriste au seul motif que cette demande concerne une infraction politique.

Par contre, le canton de Soleure déplore le fait que les forces armées soient exclues du champ d'application des traités. Le canton de Soleure salue expressément la proposition du Conseil fédéral contenue dans le rapport explicatif d'accompagner l'adhésion d'une déclaration précisant que cette exclusion ne doit jamais être synonyme d'impunité.

Pas d'effets sur les finances et le personnel de la Confédération, pas de limitation des droits populaires

L'UDC soutient également la ratification des quatre traités, dans la mesure où le texte présenté n'aura réellement aucun effet sur les finances et le personnel de la Confédération et dans la mesure où ils portent sur des infractions déjà punies par le code pénal et où ils n'entraîneront donc pas de modification de notre système juridique. En outre, elle souligne que la Suisse ne doit transposer les normes internationales dans la législation nationale que si elles n'entravent d'aucune manière les droits populaires inhérents à la démocratie directe.

Pas de protection réelle contre le terrorisme nucléaire sans abandon de l'énergie atomique

Le PS soutient également les objets de la consultation, qui s'inscrivent dans les mesures visant à réaliser les objectifs des Nations Unies. Le PS souligne notamment que l'ONU est le cadre adéquat pour donner à la lutte contre le terrorisme une légitimité internationale. En ratifiant les quatre traités en question, la Suisse en tant que membre de la communauté internationale pourrait contribuer à légitimer cette lutte. Par ailleurs, le PS appelle instamment le Conseil fédéral à oeuvrer en faveur d'un abandon à long terme de l'énergie atomique au niveau national et international, car c'est le seul moyen, à ses yeux, de prévenir efficacement les actes terroristes nucléaires ou les attentats terroristes dirigés contre des centrales nucléaires.



Tableau synthétique des résultats de la consultation

Canton	Position	Date	Soutien du projet
SZ	Aucun avis formulé	15.05.2007	_____
BE	Oui	13.06.2007	OUI
TG	Oui	19.06.2007	OUI
ZG	Oui	26.06.2007	OUI
JU	Oui	26.06.2007	OUI
VS	Oui	27.06.2007	OUI
SG	Oui	28.06.2007	OUI
GR	Oui	29.06.2007	OUI
TI	Oui	03.07.2007	OUI
FR	Oui	03.07.2007	OUI
AG	Oui	04.07.2007	OUI
NE	Oui	04.07.2007	OUI
VD	Oui	04.07.2007	OUI
OW	Oui	09.07.2007	OUI
BL	Oui	10.07.2007	OUI
NW	Oui	10.07.2007	OUI
ZH	Oui	11.07.2007	OUI
UR	Oui	13.07.2007	OUI
SH	Oui	17.07.2007	OUI
GE	Oui	25.07.2007	OUI
BS	Oui	08.08.2007	OUI
LU	Oui	10.08.2007	OUI
SO	Oui	13.08.2007	OUI
AI	Oui	13.08.2007	OUI
GL	Oui	14.08.2007	OUI
AR	Oui	17.08.2007	OUI

Partis politiques	Position	Date	Soutien du projet
PCS	Aucun avis formulé	11.06.2007	_____
PDC	Oui	14.08.2007	OUI
PRD	Oui	14.08.2007	OUI
UDC	Oui	14.08.2007	OUI
PS	Oui	15.08.2007	OUI

Associations faïtières	Position	Date	Soutien du projet
SEC Suisse	Aucun avis formulé	27.06.2007	_____
USS	Aucun avis formulé	05.07.2007	_____
CDPVS	Oui	15.08.2007	OUI