

19 janvier 1977

Convention européenne pour la répression du terrorisme; signature

Département de justice et police. Proposition du 29 décembre 1976  
(annexe)

Département politique. Co-rapport du 10 janvier 1977 (annexe)

Département de justice et police. Rapport complémentaire du  
18 janvier 1977 (adhésion)

Vu la proposition du département de justice et police, compte tenu de la procédure de co-rapport et après délibération, le Conseil fédéral

d é c i d e :

1. D'autoriser le chef du département politique à signer, sous réserve de ratification, la convention européenne pour la répression du terrorisme à l'occasion de la Réunion du Comité des ministres, le 27 janvier 1977, à Strasbourg.
2. D'attendre, avant de la ratifier, que la convention soit entrée en vigueur entre un nombre appréciable d'Etats, pour autant que sa substance ne soit pas vidée par les réserves qui pourraient lui être apportées.

Extrait du procès-verbal (sans annexe à la proposition):

- JPD 10 pour exécution avec les actes en retour
- EPD 10 pour exécution avec les pouvoirs

Pour extrait conforme:

Le secrétaire,

SANDRIT





J.332 PB/er

3003 Berne, le

DistribuéAu Conseil fédéral

Convention européenne pour la répression du terrorisme;  
signature

1. A l'instigation de l'Assemblée Consultative, le Comité des Ministres décida de confier au Comité européen pour les problèmes criminels (CEPC) le soin d'instituer un Comité chargé d'examiner les problèmes que soulèvent certaines nouvelles formes d'actes de violence concertés (ci-dessous, Comité), qui siégea en octobre 1975, février et novembre 1976. De la lutte contre le terrorisme, le Comité ne retint que la répression, la prévention étant réservée à une étude ultérieure. C'est ainsi que naquit la Convention européenne pour la répression du terrorisme (ci-dessous, Convention). Dans leur réunion du 10 novembre 1976, les Délégués des Ministres décidèrent de l'ouvrir à la signature le 27 janvier 1977.

2. Il peut paraître paradoxal de lutter contre une forme de criminalité universelle par une entente régionale; cependant, l'initiative européenne émane de la volonté commune des Etats membres du Conseil de l'Europe de se préserver d'actes qui minent leur sécurité et le fondement même de leurs institutions démocratiques, ainsi que de l'impuissance des Nations Unies à condamner le terrorisme politique.



3. La Convention s'impose surtout au plan politique entre Etats particulièrement visés par l'activité terroriste, Etats qui jouissent d'un capital de confiance mutuelle suffisant pour caresser l'espoir d'adopter un instrument efficace. A plusieurs reprises, nous nous sommes prononcés en faveur d'une activité du Conseil de l'Europe dans ce domaine.

4. Le Département politique fédéral n'a fait nul obstacle à ce que des efforts soient tentés au plan européen. Le résultat - outre une Résolution adoptée en 1974 par le Comité des Ministres - en est précisément la Convention ci-contre.

5. Nous estimons qu'il est opportun pour la Suisse de signer cette Convention, bien que le droit matériel qu'elle contient en matière d'extradition et d'entraide judiciaire diverge quelque peu des principes généraux de notre législation actuelle et du projet de loi fédérale sur l'entraide internationale en matière pénale (EIMP FF 1976 II 430). Ces divergences, que nous exposerons plus loin, ne sont pas insurmontables. Nous pensons même que la Suisse se doit, tout en demeurant dans les limites d'un Etat fondé sur le droit, d'adapter au besoin son ordre juridique à une lutte plus efficace contre le terrorisme international.

6. Il est évident que la Suisse venant à ratifier la Convention se soumettrait à des obligations plus étendues qu'aujourd'hui, notamment en ce qui concerne la question de la poursuite pénale en cas de non-extradition. Dans le domaine de l'extradition, en revanche, nos obligations ne seraient guère différentes des actuelles, étant donné la pratique du Tribunal fédéral en la matière.



7. Certains Etats attribuent, simplement de par les mobiles invoqués par leurs auteurs, un caractère politique à des actes de terrorisme, ce qui a pour conséquence d'empêcher l'extradition. Il s'ensuit que les possibilités qu'ont ces Etats d'extrader les terroristes offrent une grave lacune.

8. La Convention a pour but de combler cette lacune en supprimant ou en restreignant la possibilité d'invoquer la nature politique d'une infraction de violence pour refuser l'extradition.

9. L'article 1er énumère les infractions les plus fréquemment commises par des terroristes. Un Etat Contractant saisi d'une demande d'extradition pour une de ces infractions sera tenu de la considérer comme une infraction de droit commun et d'accorder l'extradition.

10. L'article 2 énumère d'autres infractions au regard desquelles il a paru qu'il faut laisser plus de latitude à l'Etat requis qui est libre de faire abstraction du caractère politique de l'infraction.

11. Les articles 3 et 4 portent modification des traités en vigueur.

12. L'article 5 a pour objet de sauvegarder le droit d'asile traditionnel.

Dans le climat particulier de confiance mutuelle qui règne entre les Etats membres du Conseil de l'Europe, soucieux de respecter les droits de l'homme et les libertés fondamentales, l'invocation du droit d'asile n'a plus guère de sens. C'est d'ailleurs cette confiance mutuelle qui permet à ces Etats d'envisager de se soumettre à des obligations réciproques plus étendues que celles qui résultent du droit extraditionnel classique.



13. La Convention n'est pas un traité d'extradition en tant que tel. La base juridique de l'extradition reste un traité ou une convention entre les Etats intéressés. Un Etat invité à extraditer un terroriste peut donc s'y refuser en dépit des dispositions de la Convention.

14. Les articles 6 et 7 disposent que si l'Etat du refuge reçoit une demande d'extradition et n'y accède pas, il établit sa compétence au regard de l'infraction et soumet l'affaire à ses autorités pour l'exercice de l'action pénale, respectant ainsi le principe *aut dedere aut judicare*.

15. Les articles 6 et 7 ne s'appliquent pas aux infractions énumérées à l'article 2; la Convention ne rend donc pas obligatoires les poursuites à ce titre.

16. Par l'article 8 les Etats Contractants s'engagent à s'accorder l'entraide judiciaire la plus large possible pour réprimer le terrorisme. Il existe cependant une clause de sauvegarde pour les cas où une discrimination raciale, religieuse ou autre est à craindre.

17. Les articles 9 à 12 sont des clauses classiques des instruments internationaux, relatives à l'exécution des conventions et au règlement des différends que leur interprétation suscite. En outre, l'article 11 a trait au caractère fermé de la Convention, dû au fait que seuls les Etats membres du Conseil de l'Europe présentent des garanties suffisantes de démocratie et de respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, pour s'obliger réciproquement au sens de la Convention.

18. Les principes législatifs ou constitutionnels de certains Etats peuvent s'opposer à l'adoption de l'article 1er. L'article 13 leur permet de faire des réserves pour autant que la Convention n'en soit pas vidée de sa substance.



Précisons d'emblée que lors de la décision des Délégués des Ministres d'ouvrir la Convention à la signature, une dizaine d'entre eux ont déclaré que leur gouvernement n'avait pas l'intention de faire des réserves allant au-delà de ce qui est prévu à l'article 13, voire pas de réserve du tout.

19. Les articles 14 à 16 contiennent des dispositions finales communes aux conventions du Conseil de l'Europe. Elles ne suscitent de notre part aucune remarque particulière.

20. Pour conclure et en l'état actuel de notre législation, la Suisse n'est pas en mesure de remplir certaines obligations découlant de la Convention. C'est ainsi qu'en matière d'extradition, l'article 1er de la Convention est en contradiction avec l'article 10 de la loi fédérale du 22 janvier 1892 sur l'extradition aux Etats étrangers. Or, cette loi doit être prochainement abrogée par l'entrée en vigueur de la future EIMP (article 107) dont le projet est actuellement soumis à l'Assemblée fédérale.

Si, en outre, certaines dispositions de la Convention heurtent les articles 2, lettres b et c, 3, alinéa 1 et 51, alinéa 2 du projet EIMP, l'article 1er, alinéa 1 du même projet fait expressément réserve des instruments internationaux qui dérogeraient à l'EIMP: "A moins que des accord internationaux n'en disposent autrement, la présente loi règle toutes les procédures relatives à la coopération internationale en matière pénale, ...". La lutte contre le terrorisme international présente pour la Suisse comme pour l'Europe et le monde un intérêt tel qu'il autorise sans autre à déroger aux principes posés par la future EIMP, si bons soient-ils. Il en va de même des principes généraux d'application de la loi pénale dans l'espace (art. 3 ss CP) qui, confrontés à la Convention, exigeront un examen attentif.



Vu ce qui précède et en accord avec le Département politique fédéral, nous avons l'honneur de faire la

proposition suivante:

Lors de la Réunion du Comité des Ministres, le 27 janvier 1977 à Strasbourg, le Chef du Département politique fédéral est autorisé à signer la Convention européenne pour la répression du terrorisme, sous réserve de ratification. La Chancellerie fédérale est chargée d'établir les pleins pouvoirs à cet effet.

DEPARTEMENT FEDERAL  
DE JUSTICE ET POLICE:



Annexe: (nur zum Originalantrag)

Convention européenne pour  
la répression du terrorisme

Extrait du procès-verbal

- au Département politique fédéral (10 expl.)
- au Département fédéral de justice et police (10 expl.)

Pour co-rapport au Département politique fédéral

O.121.333.8 - MX/MY/bo

19 janvier 1977  
3003 Berne, le 10 janvier 1977DistribuéAu Conseil fédéral

Convention européenne pour la  
répression du terrorisme;  
signature

---

C o - r a p p o r t

concernant la proposition du Département  
de justice et police  
du 29 décembre 1976

Le Département politique se rallie à la proposition. Politiquement, il serait difficile d'expliquer à l'opinion publique, qui connaît l'existence de cet instrument, que notre pays n'est pas en mesure de le signer. Même s'il présente des lacunes et des imperfections, il n'en constitue pas moins un effort méritoire de coopération dans un domaine où la solidarité internationale doit se manifester. Il conviendra toutefois, avant de songer à la ratifier, d'attendre que la Convention soit entrée en vigueur entre un nombre appréciable d'Etats, pour autant que sa substance ne soit pas vidée par les réserves qui pourraient lui être apportées.

DEPARTEMENT POLITIQUE FEDERAL

Le secrétaire,  
Graber