



24 avril 2018

Résultats de la procédure de consultation

concernant l'intégration de l'ordonnance sur l'exportation et le courtage de biens destinés à la surveillance d'Internet et des communications mobiles dans la loi sur le contrôle des biens

1 Contexte

Le 22 novembre 2017, le Conseil fédéral a ouvert la procédure de consultation concernant l'intégration de l'ordonnance du 13 mai 2015 sur l'exportation et le courtage de biens destinés à la surveillance d'Internet et des communications mobiles (ci-après OSIC) dans la loi du 13 décembre 1996 sur le contrôle des biens (LCB). La procédure a pris fin le 1^{er} mars 2018.

Le Conseil fédéral propose d'intégrer l'OSIC dans la LCB en complétant l'art. 6 LCB par un al. 3, qui lui conférerait la compétence de régler au niveau de l'ordonnance le refus de l'octroi d'un permis pour l'exportation ou le courtage de biens destinés à la surveillance d'internet et des communications mobiles.

Les cantons, la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), les partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale, les associations faïtières des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national, les associations faïtières de l'économie qui œuvrent au niveau national, et la plateforme ONG humanrights.ch ont été directement contactés. Au total, 52 autorités et organisations intéressées ont été priées de se prononcer.

2 Résumé des résultats de la consultation

À l'expiration de la consultation, le DEFR a reçu 38 prises de position.

La plupart des cantons et des groupes d'intérêts consultés soutiennent le projet de loi; 6 groupes d'intérêts et 1 cabinet d'avocats sont certes favorables à l'intégration du contenu de l'ordonnance dans la loi, mais ils ont soumis des remarques et des propositions de modification. 1 groupe d'intérêts a rejeté le projet.

| | Favorable | Favorable (avec remarques ou propositions de modification) | Pas favorable | S'abstient | Total |
|---|-----------|--|---------------|------------|-----------|
| Gouvernements cantonaux | 19 | / | / | 4 | 23 |
| Partis politiques | 2 | 4 | / | / | 6 |
| Communes, villes et régions de montagne | / | / | / | 2 | 2 |
| Économie | 2 | 1 | 1 | 1 | 5 |
| Autres milieux intéressés | / | 2 | / | / | 2 |
| Total | 23 | 7 | 1 | 7 | 38 |

Les remarques et propositions de modification concernent les deux points suivants:

- Champ d'application du critère de la répression

3 groupes d'intérêts (PES, PS, GSsA) demandent que le critère de la répression ne s'applique pas uniquement aux biens destinés à la surveillance d'internet et des communications mobiles, mais à tous les biens soumis à la LCB.

Au contraire, deux groupes d'intérêts (UDC, Swissmem) soutiennent le projet à la seule condition qu'aucun autre bien ne soit soumis au critère de la répression.

- Art. 6, al. 3, LCB en tant que norme de délégation

4 groupes d'intérêts (pvl, UDC, USAM, GSsA) critiquent la délégation de la compétence réglementaire au Conseil fédéral. Deux groupes d'intérêts (pvl et GSsA) demandent que le critère de la répression soit inscrit dans la LCB.

Enfin, 3 groupes d'intérêts (pvl, PS, Wiederkehr Rechtsanwälte) proposent d'autres formulations pour l'art. 6 LCB.

3 Résultat de la consultation auprès des cantons

Les cantons d'Argovie, d'Appenzell Rhodes-Intérieures, de Bâle-Ville, de Fribourg, de Genève, du Jura, de Lucerne, de Neuchâtel, d'Obwald, de Schaffhouse, de Soleure, de Saint-Gall, du Tessin, de Thurgovie, de Vaud, du Valais, de Zoug et de Zurich soutiennent le projet de loi. Plusieurs cantons saluent l'objectif du projet de protéger la réputation des entreprises suisses à l'étranger.

Les cantons de Bâle-Campagne, de Glaris, des Grisons et de Nidwald se sont explicitement abstenus de prendre position.

4 Résultat de la consultation auprès des partis

6 partis se sont prononcés sur le projet de loi. Dans l'ensemble, ils approuvent le principe qui sous-tend le projet. Quatre partis ont soumis des remarques ou des propositions de modification.

Le PDC est d'accord avec le projet.

Le PLR soutient le projet. Dans sa prise de position, il relève le faible nombre de demandes refusées et exprime son espoir que les statistiques resteront à ce niveau à l'avenir aussi.

Le PES salue le projet. Toutefois, il demande que, lors de l'examen de la demande d'exportation, le critère de la répression s'applique non seulement aux biens destinés à la surveillance d'internet et des communications mobiles, mais encore à tous les biens à double usage (civil et militaire), biens militaires spécifiques et biens stratégiques afin d'empêcher que ces biens soient utilisés comme moyens de répression par des régimes ou des pays autoritaires qui violent systématiquement les droits de l'homme.

Le pvl soutient l'intégration de l'OSIC dans la LCB. Toutefois, il regrette que l'art. 6, al. 3, LCB proposé ne précise pas les raisons pour lesquelles l'autorisation d'exportation ou de courtage des biens destinés à la surveillance d'internet et des communications mobiles peut être refusée. Ce faisant, la mise en œuvre de la disposition de loi est confiée uniquement au Conseil fédéral. Le pvl demande que le but de la réglementation soit clairement inscrit dans la loi et propose la formulation suivante:

«Le Conseil fédéral règle le refus du permis d'exportation et de courtage des biens à double usage visés à l'art. 2, al. 2, qui peuvent être utilisés pour la surveillance d'Internet et des communications mobiles. L'autorisation est notamment refusée s'il y a des raisons de croire que les biens seront utilisés par le destinataire final comme moyens de répression.»

Le PS soutient le projet. Il souligne que, pour des raisons de politique étrangère et pour éviter des risques réputationnels, il est important que la Suisse n'exporte pas de technologies de surveillance qui seront ensuite utilisées à des fins de répression. Toutefois, il exprime son incompréhension face à la volonté de réduire ces risques uniquement pour les biens destinés à la surveillance d'internet et des communications mobiles. Par conséquent, le PS demande

que toutes les activités couvertes par la législation sur le contrôle des biens soient soumises à une évaluation politique. Le risque que les biens en question soient utilisés en violation des droits de l'homme devrait désormais représenter un motif de refus général de l'octroi du permis. Concrètement, le PS propose de compléter l'art. 6, al. 1^{bis}, LCB par une let. c formulée comme suit:

«Le permis est en outre refusé s'il y a une raison de croire que l'activité envisagée pourrait favoriser une répression interne ou d'autres violations graves des droits de l'homme ou actes graves qui ne sont pas compatibles avec les objectifs de la politique étrangère de la Suisse.»

L'UDC se montre critique à l'égard de la délégation de la compétence réglementaire au Conseil fédéral. Il est toutefois disposé à soutenir le projet à condition que le contenu de l'OSIC soit transféré tel quel dans une ordonnance régulière, sans y ajouter de nouvelles exigences.

5 Résultat de la consultation auprès des milieux intéressés

Des 9 prises de position reçues, 3 sont des abstentions. 2 associations soutiennent le projet. 3 prises de position contiennent des remarques et des propositions de modification. 1 prise de position est contre le projet.

L'Union patronale suisse, l'Association des communes suisses et l'Union des villes suisses ont décidé de ne pas prendre position.

Le Centre patronal soutient le projet. Il précise que les refus devraient être aussi neutres que possible. Par ailleurs, il relève que le terme «répression» peut être positif (répression du terrorisme, etc.) comme négatif (répression de l'opposition) et que cet aspect devait être pris en considération lors de la formulation de la disposition réglant le refus.

Economiesuisse soutient pleinement le projet.

Swissmem soutient les raisons formelles de l'intégration de l'OSIC dans la LCB. Toutefois, son soutien est lié à la garantie que le nouveau motif de refus s'applique uniquement aux biens destinés à la surveillance d'internet et des communications mobiles et non à d'autres biens industriels.

Le GSsA, organisation membre de la plateforme ONG humanrights.ch, soutient l'intégration de l'OSIC dans la LCB. Cependant, il estime que, pour des raisons démocratiques et conformément aux principes de l'État de droit, la législation devrait être confiée au pouvoir législatif. C'est pourquoi le GSsA demande que le critère de la répression soit inscrit directement dans la LCB. Le contenu de l'art. 6, al. 1, OSIC devrait être intégré dans l'art. 6 LCB. De plus, étant donné que d'autres biens utilisables à des fins civiles et militaires et biens militaires spécifiques pourraient aussi être utilisés par le destinataire final comme moyens de répression, il souhaite l'introduction dans la loi du critère de la répression comme motif de refus pour tous les biens soumis à la LCB.

Le cabinet d'avocats Wiederkehr Rechtsanwälte, qui a également pris position, estime que la formulation du texte du projet est fortement problématique d'un point de vue politique et au regard des principes de l'État de droit. Par conséquent, il rejette cette formulation. Il estime que le concept de répression découle des droits de l'homme, qui sont toutefois interprétés différemment en fonction de la culture et de l'idéologie. De tels termes marqués idéologiquement ne se prêtent pas à une base légale. Il estime en outre que le projet contrevient à l'interdiction de l'arbitraire prévue par la Constitution, et qu'il nuit à la crédibilité de la Suisse auprès de la communauté internationale et à la compétitivité de son industrie. Il relève que des critères imprécis entraînent en général une durée d'évaluation trop longue des demandes d'exportation. Il propose la formulation suivante:

«L'autorisation d'exportation est refusée s'il est évident ou démontré que les biens seront utilisés comme moyens de répression.»

Le cabinet demande en outre que la possibilité d'octroyer des licences générales d'exportation vers les pays cités à l'annexe 7 de l'ordonnance du 25 juin 1997 sur le contrôle des biens (OCB) soit également maintenue pour les biens destinés à la surveillance d'internet et des communications mobiles.

Enfin, l'USAM est contre l'intégration de l'OSIC dans la LCB, car elle estime que le champ d'application du projet de loi est trop large et disproportionné. Ni le projet ni le rapport explicatif ne prévoient des restrictions de la norme de délégation. L'USAM estime que le Conseil fédéral a ainsi pratiquement carte blanche pour classer les biens à double usage. L'association faitière, qui s'engage pour un cadre économique et politique optimal et des conditions favorables aux entreprises, voit en cette réglementation une entrave supplémentaire à l'exportation de produits innovants.

* * *