

Loi fédérale sur le commerce des biens utilisés pour la torture (Loi sur les biens utilisés pour la torture, LBT)

du ...

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu l'art. 54, al. 1 et 2, de la Constitution¹,
vu le message du Conseil fédéral du ...,
arrête:

Section 1 Dispositions générales

Art. 1 **Objet**

¹ La présente loi règle, pour les biens susceptibles d'être utilisés en vue d'infliger la peine capitale, la torture ou d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants:

- a. l'importation, le transit et l'exportation;
- b. le courtage;
- c. la promotion.

² Elle règle également la fourniture et la promotion d'une assistance technique en lien avec ces biens.

³ Le Conseil fédéral détermine les biens soumis à la présente loi; il se fonde pour ce faire sur la législation des États membres du Conseil de l'Europe qui ont mis en œuvre la recommandation CM/Rec(2021)2 du 31 mars 2021 du Conseil de l'Europe².

¹ RS 101

² Recommandation CM/Rec(2021)2 du Comité des Ministres aux États membres sur des mesures contre le commerce de biens utilisés pour la peine de mort, la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, adoptée par le Comité des Ministres le 31 mars 2021. La recommandation peut être consultée à l'adresse suivante: www.coe.int > Droits de l'homme > Coopération intergouvernementale en matière de droits de l'homme > Publications > Recommandation CM/Rec (2021)2.

Art. 2 Champ d'application géographique

La présente loi est applicable sur le territoire douanier, dans les entrepôts douaniers et dans les enclaves douanières suisses.

Art. 3 Définitions

On entend par:

- a. *biens conçus pour la torture*: les biens n'ayant aucune autre utilisation pratique que celle d'infliger la peine capitale, la torture ou d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants;
- b. *biens susceptibles d'être utilisés pour la torture*: les biens ayant d'autres utilisations pratiques que celle d'infliger la peine capitale, la torture ou d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants;
- c. *courtage*: la création des conditions essentielles pour la conclusion de contrats portant sur la fabrication, l'offre, l'achat ou le transfert de biens conçus pour la torture, le transfert de biens immatériels, y compris le savoir-faire, ou la concession de droits y afférents, pour autant qu'ils concernent des biens conçus pour la torture, ou, lorsque les prestations sont fournies par des tiers, la conclusion de tels contrats.
- d. *assistance technique*: toute prestation de soutien technique en lien avec le développement, la fabrication, les essais, le montage, l'entretien et la réparation de biens ou toute fourniture d'un autre service technique, notamment sous forme d'instructions, de conseils, de formation ou de transmission de connaissances ou qualifications opérationnelles, à l'exception de la fourniture d'informations accessibles au public.

Section 2 Interdictions et régime de l'autorisation

Art. 4 Biens conçus pour la torture

¹ Sont interdits, pour les biens conçus pour la torture:

- a. l'importation, le transit ou l'exportation;
- b. le courtage;
- c. la fourniture d'une assistance technique;
- d. la promotion de ces biens et d'une assistance technique pour ces biens.

² L'autorité qui délivre les autorisations peut autoriser l'importation, le transit et l'exportation de biens conçus pour la torture si les biens sont exclusivement destinés à un musée ouvert au public.

Art. 5 Biens susceptibles d'être utilisés pour la torture

¹ L'exportation et le courtage de biens susceptibles d'être utilisés pour la torture de même que la fourniture d'une assistance technique pour ces biens sont soumis à autorisation.

² Le transit de ces biens est interdit lorsqu'il y a lieu de penser qu'ils sont destinés à infliger la torture.

Art. 6 Médicaments susceptibles d'être utilisés pour infliger la peine capitale

¹ L'exportation et le courtage de médicaments susceptibles d'être utilisés pour infliger la peine capitale de même que la fourniture d'une assistance technique pour ces médicaments sont soumis à autorisation.

² Le transit de ces médicaments est interdit lorsqu'il y a lieu de penser qu'ils sont destinés à infliger la peine capitale.

Section 3 Conditions et procédure d'autorisation

Art. 7 Conditions d'autorisation

¹ Une autorisation n'est délivrée que s'il n'y a pas lieu de penser que les biens serviront à infliger la peine capitale, la torture ou d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.

² Pour les autorisations d'exportation, les conditions supplémentaires suivantes doivent être remplies:

- a. il n'y a pas lieu de penser que les biens ne resteront pas chez le destinataire final déclaré;
- b. l'État d'origine ne s'oppose pas à la réexportation;
- c. aucune mesure de coercition fondée sur la loi du 22 mars 2002 sur les embargos (LEmb)³ n'a été édictée qui s'opposerait à l'octroi d'une autorisation.

³ L'autorisation est refusée si l'État de destination interdit l'opération concernée sur son territoire.

⁴ Elle peut être assortie de charges.

Art. 8 Retrait de l'autorisation

¹ L'autorisation est retirée si, depuis son octroi, les circonstances ont changé de sorte que les conditions d'autorisation ne sont plus remplies.

² Elle peut également être retirée si les charges dont elle est assortie ne sont pas observées.

³ SR 946.231

Section 4 Dispositions pénales

Art. 9 Infractions

¹ Est puni d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire quiconque, intentionnellement:

- a. contrevient à l'une des interdictions visées aux art. 4, al. 1, 5, al. 2, ou 6, al. 2;
- b. exerce une activité qui requiert une autorisation en vertu des art. 4, al. 2, 5, al. 1, ou 6, al. 1, sans être titulaire de l'autorisation correspondante;
- c. livre ou fait livrer des biens visés aux art. 4 à 6 à un destinataire final ou à un lieu de destination autre que celui qui figure dans l'autorisation ou fait ou fait faire un courtage de biens visés aux art. 4 à 6 pour un destinataire final ou vers un lieu de destination autre que celui qui figure dans l'autorisation;
- d. fait parvenir des biens visés aux art. 4 à 6 à une personne dont il sait ou doit présumer qu'elle les transmettra, directement ou indirectement, à un destinataire final auquel ils ne doivent pas être livrés.

² Est puni d'une peine pécuniaire quiconque, intentionnellement:

- a. fournit des indications fausses alors qu'elles sont essentielles pour l'octroi de l'autorisation;
- b. n'observe pas l'une des charges dont est assortie l'autorisation;
- c. ne déclare pas ou déclare de manière inexacte l'importation, l'exportation ou le transit des biens visés aux art. 4 à 6.

³ Si l'auteur a agi par négligence, il est puni d'une amende.

Art. 10 Infractions dans les entreprises

En cas d'infraction commise dans une entreprise, l'art. 6 de la loi fédérale du 22 mars 1974 sur le droit pénal administratif⁴ est applicable.

Art. 11 Juridiction, obligation de dénoncer

¹ La poursuite et le jugement des infractions relèvent de la juridiction fédérale.

² L'autorité qui délivre les autorisations, les organes de douane ainsi que les organes de police des cantons et des communes dénoncent au Ministère public de la Confédération les infractions qu'ils ont découvertes ou dont ils ont eu connaissance dans l'exercice de leurs fonctions.

⁴ RS 313.0

Section 5 Collaboration entre autorités

Art. 12 Coordination

¹ Lorsqu'un état de fait entre dans le champ d'application de la présente loi et dans celui de la loi du 20 juin 1997 sur les armes⁵, de la loi fédérale du 27 septembre 2013 sur les prestations de sécurité privées fournies à l'étranger⁶ ou de la loi du 13 décembre 1996 sur le contrôle des biens⁷, les autorités concernées déterminent l'autorité chargée de coordonner les procédures.

² La présente loi ne s'applique que dans la mesure où la loi fédérale du 13 décembre 1996 sur le matériel de guerre⁸ n'est pas applicable.

Art. 13 Entraide administrative entre autorités suisses

¹ Les autorités compétentes de la Confédération et les organes de police des cantons et des communes se communiquent et font connaître aux autorités de surveillance compétentes les données nécessaires à l'exécution de la présente loi.

² Les autorités pénales transmettent d'office à l'autorité qui délivre les autorisations les jugements qu'elles ont rendus qui tombent dans le champ d'application de la présente loi, de la loi fédérale du 13 décembre 1996 sur le matériel de guerre⁹, de la loi du 20 juin 1997 sur les armes¹⁰, de la loi du 25 mars 1977 sur les explosifs¹¹, de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur les mesures économiques extérieures¹² ou de la loi du 13 décembre 1996 sur le contrôle des biens¹³.

Art. 14 Entraide administrative entre autorités suisses et étrangères

¹ L'autorité qui délivre les autorisations peut collaborer avec les autorités compétentes des États membres du Conseil de l'Europe et coordonner ses enquêtes avec elles, dans la mesure où:

- a. l'exécution de la présente loi ou de prescriptions étrangères comparables l'exige, et
- b. les autorités étrangères en question sont liées par le secret de fonction ou par un devoir de discrétion équivalent et donnent, dans leur domaine, toute garantie contre l'espionnage économique.

² Elle peut requérir des autorités étrangères la communication des données nécessaires; pour les obtenir, elle peut leur fournir des données sur:

5 RS 514.54
6 RS 935.41
7 RS 946.202
8 RS 514.51
9 RS 514.51
10 RS 514.54
11 RS 941.41
12 RS 946.201
13 RS 946.202

- a. la nature, la quantité, le lieu de destination et d'utilisation, l'usage et les destinataires finaux des biens;
- b. les personnes qui participent à la fabrication, à la livraison ou au courtage des biens;
- c. les modalités financières de l'opération.

Section 6 Dispositions finales

Art. 15 Exécution

Le Conseil fédéral désigne l'autorité qui délivre les autorisations et l'autorité chargée du contrôle, et règle la procédure d'autorisation et l'exécution à la frontière.

Art. 16 Rapport

Le Conseil fédéral renseigne l'Assemblée fédérale sur l'application de la présente loi par le biais des rapports sur la politique économique extérieure.

Art. 17 Modification d'autres actes

La modification d'autres actes est réglée en annexe.

Art. 18 Référendum et entrée en vigueur

¹ La présente loi est sujette au référendum.

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

Date

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,
Le chancelier de la Confédération,

Modification d'autres actes

Les actes mentionnés ci-après sont modifiés comme suit:

1. Loi fédérale du 13 décembre 1996 sur le matériel de guerre¹⁴

Art. 41 Entraide administrative en Suisse

¹ Les autorités compétentes de la Confédération et les organes de police des cantons et des communes se communiquent et font connaître aux autorités de surveillance compétentes les données nécessaires à l'exécution de la présente loi.

² Les autorités pénales transmettent d'office à l'autorité qui délivre les autorisations les jugements qu'elles ont rendus qui tombent dans le champ d'application de la présente loi, de la loi du 20 juin 1997 sur les armes¹⁵, de la loi du 25 mars 1977 sur les explosifs¹⁶, de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur les mesures économiques extérieures¹⁷, de la loi du 13 décembre 1996 sur le contrôle des biens¹⁸ et de la loi du [XX] sur les biens utilisés pour la torture¹⁹.

2. Loi du 15 décembre 2000 sur les produits thérapeutiques²⁰

Art. 21, al. 1, let. c, et 1^{bis}

Abrogés

3. Loi fédérale du 27 septembre 2013 sur les prestations de sécurité privées fournies à l'étranger²¹

Art. 16 Coordination

¹ Lorsqu'un état de fait entre dans le champ d'application de la présente loi et dans celui de la loi fédérale du 13 décembre 1996 sur le matériel de guerre²², de la loi du

14 RS 514.51
15 RS 514.54
16 RS 941.41
17 RS 946.201
18 RS 946.202
19 RS ...
20 RS 812.21
21 RS 935.41
22 RS 514.54

13 décembre 1996 sur le contrôle des biens²³, de la loi du 22 mars 2002 sur les embargos²⁴ ou de la loi du [XX] sur les biens utilisés pour la torture²⁵, les autorités concernées déterminent l'autorité chargée de coordonner les procédures.

Art. 28 Assistance administrative en Suisse

³ Les autorités pénales transmettent d'office à l'autorité compétente les jugements qu'elles ont rendus qui tombent dans le champ d'application de la présente loi, de la loi fédérale du 13 décembre 1996 sur le matériel de guerre²⁶, de la loi du 20 juin 1997 sur les armes²⁷, de la loi du 25 mars 1977 sur les explosifs²⁸, de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur les mesures économiques extérieures²⁹, de la loi du 13 décembre 1996 sur le contrôle des biens³⁰ et de la loi du [XX] sur les biens utilisés pour la torture³¹.

4. Loi fédérale du 25 juin 1982 sur les mesures économiques extérieures³²

Art. 10, al. 4, let. d

⁴ Aux rapports sur la politique économique extérieure sont joints les rapports annuels fondés sur:

- d. l'art. 16, al. 2, de la loi du [XX] sur les biens utilisés pour la torture³³.

5. Loi du 13 décembre 1996 sur le contrôle des biens³⁴

Art. 2 Champ d'application

³ La présente loi ne s'applique que dans la mesure où la loi fédérale du 13 décembre 1996³⁵ sur le matériel de guerre, la loi du 21 mars 2003 sur l'énergie nucléaire³⁶ ou la loi du [XX] sur les biens utilisés pour la torture³⁷ n'est pas applicable.

Art. 3, let. e

On entend:

- 23 RS 946.201
- 24 RS 946.231
- 25 RS ...
- 26 RS 514.41
- 27 RS 514.54
- 28 RS 941.41
- 29 RS 946.201
- 30 RS 946.202
- 31 RS ...
- 32 RS 946.201
- 33 RS ...
- 34 RS 946.202
- 35 RS 514.51
- 36 RS 732.1
- 37 RS ...

- e. par courtage: la création des conditions essentielles pour la conclusion de contrats ou, lorsque les prestations sont fournies par des tiers, la conclusion elle-même de contrats, quel que soit le lieu où se trouvent les biens.

Art. 14, al. 1, let. e

¹ Sera puni de l'emprisonnement ou d'une amende de 1 million de francs au plus whichever, intentionnellement:

- e. livre, fait livrer, transfère ou fait transférer des biens à un destinataire ou vers un lieu de destination autre que celui qui figure dans le permis ou fait ou fait faire un courtage de biens pour un destinataire final ou vers un lieu de destination autre que celui qui figure dans le permis;

Art. 19 Entraide administrative en Suisse

¹ Les autorités compétentes de la Confédération et les organes de police des cantons et des communes se communiquent et font connaître aux autorités de surveillance compétentes les données nécessaires à l'exécution de la présente loi.

² Les autorités pénales transmettent d'office à l'autorité qui délivre les permis les jugements qu'elles ont rendus qui tombent dans le champ d'application de la présente loi, de la loi fédérale du 13 décembre 1996 sur le matériel de guerre³⁸, de la loi du 20 juin 1997 sur les armes³⁹, de la loi du 25 mars 1977 sur les explosifs⁴⁰, de la loi du 21 mars 2003 sur l'énergie nucléaire⁴¹, de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur les mesures économiques extérieures⁴² et de la loi du [XX] sur les biens utilisés pour la torture⁴³.

38 RS 514.51
39 RS 514.54
40 RS 941.41
41 RS 732.1
42 RS 946.201
43 RS ...



Berne, le [Datum]

**Loi fédérale sur le commerce des biens
utilisés pour la torture**
Rapport explicatif
en vue de la procédure de consultation

Rapport explicatif

1 Contexte

1.1 Développements internationaux

Le contrôle des biens pouvant être utilisés pour la torture fait l'objet de discussions au sein de différentes enceintes internationales, comme l'Organisation des Nations Unies (ONU) et le Conseil de l'Europe.

L'Alliance internationale pour un commerce sans torture (Alliance internationale) a vu le jour le 3 juillet 2017, sur initiative de l'Argentine, de la Mongolie et de l'Union européenne (UE). Le 18 septembre 2017, lors de la cérémonie de lancement officiel durant la semaine ministérielle de l'Assemblée générale de l'ONU, à New York, 57 membres, dont la Suisse, ont signé la déclaration correspondante. L'Alliance internationale compte aujourd'hui plus de 60 États membres en plus de l'UE. Elle a pour but de mettre un terme au commerce des biens utilisés pour infliger la peine capitale ou la torture, en favorisant les contrôles harmonisés à l'échelle internationale ainsi que l'échange d'informations et l'assistance technique entre les pays.

En juin 2019, l'Assemblée générale de l'ONU a adopté la résolution 73/304, proposée par l'Alliance internationale et intitulée « Mettre fin au commerce des instruments de torture : examen de la possibilité d'établir des normes internationales communes, du champ d'application de telles normes et des paramètres applicables ». Cette résolution habilite le secrétaire général de l'ONU à procéder à des clarifications concernant une éventuelle harmonisation internationale des contrôles de ces biens menés à l'échelon national, et de créer un groupe d'experts ad hoc. Sur la base des réponses fournies par 46 États membres (dont la Suisse) à un questionnaire, le secrétaire général de l'ONU a préparé un rapport en septembre 2020. La plupart des États ayant répondu au questionnaire étaient favorables à la mise en place de normes internationales communes et d'un instrument juridique contraignant afin de contrôler les biens pouvant être utilisés pour infliger la peine capitale ou la torture. Un groupe d'experts gouvernementaux a été institué en octobre 2020 afin de poursuivre les travaux relatifs à ce thème dans le cadre de l'ONU. Le rapport préparé par ce groupe a été présenté à l'Assemblée générale de l'ONU le 22 juin 2022.

Le Conseil de l'Europe mène également des discussions à ce sujet, qui progressent plus vite que celles de l'ONU. En janvier 2018, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a émis une recommandation en vue de renforcer la réglementation internationale interdisant le commerce des biens utilisés pour la torture et la peine de mort. Dans le sillage de cette recommandation, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a chargé le Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) de mener une étude de faisabilité sur la création d'un instrument juridique concernant le commerce des biens utilisés pour la torture et la peine de mort. En lien avec cette étude, la Suisse a rempli un questionnaire. Sur la base des réponses obtenues et en collaboration avec un expert (Michael Crowley, Research Associate, Université de Bradford [Grande-Bretagne], Omega Research Foundation), le secrétariat du CDDH a réalisé l'étude de faisabilité, qui a été adoptée par le CDDH en novembre 2019. L'étude analyse la situation actuelle concernant le commerce de biens susceptibles d'être utilisés pour la torture et la peine de mort ainsi que les réponses juridiques nationales et internationales existantes. Elle préconise l'adoption, par le Conseil de l'Europe, d'une recommandation contenant une série de mesures afin de renforcer la réglementation internationale en la matière. En février 2020, le Comité des Ministres a donné son feu vert à la rédaction d'une telle recommandation.

Le Comité des Ministres a adopté la recommandation le 31 mars 2021 (CM/Rec(2021)2). Bien que juridiquement non contraignante, elle est, selon lui, un instrument important dans la lutte contre la peine de mort et la torture : elle constitue une aide précieuse pour les États membres et les organisations non gouvernementales qui militent contre de telles méthodes en Europe et envoie un signal fort aux autres organisations internationales. La recommandation s'appuie largement sur le règlement de 2005 de l'UE concernant le commerce de certains biens susceptibles d'être utilisés en vue d'infliger la peine capitale, la torture ou d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, qui a fait l'objet d'une révision totale en 2019 (règlement anti-torture de l'UE)¹. Les listes des biens interdits ou soumis au contrôle figurant à l'annexe de la recommandation reflètent celles de ce règlement. La recommandation prévoit en outre la publication d'un rapport d'activité national annuel ainsi qu'un échange d'informations entre les États membres du Conseil de l'Europe sur les autorisations octroyées et les exportations réalisées. Ces derniers sont par ailleurs invités à examiner la mise en œuvre de la recommandation au plus tard cinq ans après son adoption. Les États membres de l'UE devraient en principe avoir mis en œuvre la recommandation dans le cadre du règlement anti-torture de l'UE. La recommandation datant seulement de janvier 2021, la réaction des États non membres de l'UE et les éventuelles adaptations de leur législation nationale auxquelles elles procéderont ne sont pas encore connues.

Au niveau international, il existe déjà plusieurs accords internationaux et régionaux qui interdisent la torture. L'art. 5 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, l'art. 7 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (Pacte II de l'ONU)², l'art. 3 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH)³ et la Convention contre la torture de l'ONU⁴ prévoient une interdiction globale de tout acte de torture et de toute peine ou tout traitement cruel, inhumain ou dégradant. La peine capitale n'est toutefois pas interdite en vertu du droit international. L'art. 6, art. 2, du Pacte II de l'ONU limite son application aux États partie ne l'ayant pas abolie et aux crimes les plus graves. Le Pacte II de l'ONU interdit en outre la peine de mort pour les personnes âgées de moins de 18 ans et les femmes enceintes. La Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant⁵ interdit elle aussi la prononciation de la peine capitale pour les infractions commises par des personnes âgées de moins de 18 ans. Le deuxième Protocole facultatif se rapportant au Pacte II de l'ONU⁶ interdit quant à lui la peine de mort en temps de paix. Au niveau du Conseil de l'Europe, le Protocole n° 6 à la CEDH⁷, conclu en 1983, a lui aussi aboli la peine de mort en période de paix. Enfin, le Protocole n° 13 à la CEDH, conclu en 2003, a aboli la peine de mort en toutes circonstances.

¹ Règlement (UE) 2019/125 du Parlement européen et du Conseil du 16 janvier 2019 concernant le commerce de certains biens susceptibles d'être utilisés en vue d'infliger la peine capitale, la torture ou d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, JO L 30 du 31.1.2019, p. 1 ; modifié en dernier lieu par le règlement délégué (UE) 2021/139 de la Commission du 4 décembre 2020 modifiant les annexes I et V du règlement (UE) 2019/125 concernant le commerce de certains biens susceptibles d'être utilisés en vue d'infliger la peine capitale, la torture ou d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants afin de tenir compte du retrait du Royaume-Uni de l'Union, JO L 43 du 8.2.2021, p. 5. Le règlement (UE) 2019/125 est la nouvelle version du règlement (CE) n° 1236/2005 du Conseil du 27 juin 2005.

² RS 0.103.2

³ RS 0.101

⁴ RS 0.105

⁵ RS 0.107

⁶ RS 0.103.22

⁷ RS 0.101.06

1.2 Nécessité d'agir et objectifs visés

La promotion du respect des droits de l'homme constitue en Suisse un mandat constitutionnel et légal. L'abolition de la peine de mort et la prévention de la torture sont en outre des objectifs concrets de la stratégie de politique extérieure 2020-2023 du Conseil fédéral (objectif 1.3). La Suisse a en outre adhéré à l'Alliance internationale en septembre 2017 et soutenu, en mars 2021, l'adoption de la recommandation du Conseil de l'Europe, dans le but de restreindre à l'échelle internationale, en collaboration avec les pays partageant les mêmes vues, le commerce des biens utilisés pour la torture. Le projet vise à adapter la législation nationale de la Suisse aux développements internationaux et aux règles de l'UE. Il serait choquant que la Suisse devienne un pays de contournement pour le commerce des biens utilisés pour la torture parce qu'elle ne s'est pas dotée de la réglementation nécessaire.

La recommandation susmentionnée du Conseil de l'Europe n'est aujourd'hui que partiellement appliquée en Suisse. Ainsi, l'art. 21, let. c, de la loi du 15 décembre 2000 sur les produits thérapeutiques (LPTh)⁸ interdit le commerce de médicaments à l'étranger à partir de la Suisse « s'il y a lieu de supposer qu'ils sont destinés à l'exécution d'êtres humains⁹ ». L'art. 50 de l'ordonnance du 14 novembre 2018 sur les autorisations dans le domaine des médicaments (OAMéd)¹⁰ fixe la procédure d'autorisation pour les médicaments susceptibles d'être utilisés pour l'exécution d'êtres humains. La liste des médicaments concernés est publiée par Swissmedic¹¹ et correspond aux listes figurant à l'annexe 2 de la recommandation du Conseil de l'Europe et à l'annexe IV du règlement anti-torture de l'UE.

La recommandation du Conseil de l'Europe prévoit toutefois également des réglementations pour d'autres biens, notamment ceux conçus uniquement pour infliger la peine capitale ou la torture et ceux ayant également d'autres utilisations pratiques. Le projet a pour but de créer la base légale permettant de contrôler et, si nécessaire, d'interdire le commerce de ces biens. Il sera ainsi possible d'empêcher la réalisation, depuis la Suisse, d'opérations interdites dans l'UE, ce qui aura un effet dissuasif.

1.3 Solutions étudiées et solution retenue

La Suisse n'a pas encore de loi sur le contrôle des biens utilisés en vue d'infliger la torture ou la peine capitale. Des lois sectorielles incluent certains biens entrant dans cette catégorie, comme la LPTh, la loi du 20 juin 1997 sur les armes (LArm)¹², la loi du 13 décembre 1996 sur le contrôle des biens (LCB)¹³ et la loi fédérale du 13 décembre 1996 sur le matériel de guerre (LFMG)¹⁴. Certains des biens visés dans la réglementation anti-torture de l'UE (et, partant, dans la recommandation du Conseil de l'Europe), par exemple les substances irritantes, sont également mentionnés dans les lois susmentionnées (cf. commentaire de l'art. 12). Celles-ci ne couvrent toutefois pas l'utilisation de ces biens en vue d'infliger la torture ou la peine capitale et ne prévoient donc pas de critères de refus spécifiques à ces cas. En revanche, la LPTh règle l'exportation et le commerce à l'étranger à partir de la Suisse de médicaments pouvant être destinés à l'exécution d'êtres humains (art. 21, al. 1, let. c, et al. 1^{bis}, LPTh). En vertu de l'OAMéd, l'exportation ou le commerce à l'étranger de certains médicaments requiert dans tous les cas une autorisation de Swissmedic. La liste de médicaments publiée par Swissmedic tient compte du droit de l'UE (annexe IV du règlement anti-torture de l'UE).

Après l'adoption de la recommandation du Conseil de l'Europe, trois options ont été étudiées pour la Suisse :

- **Maintien du statu quo** : la Suisse pourrait se contenter de prendre acte de la recommandation du Conseil de l'Europe qu'elle soutient. Elle risque toutefois, tant sur le plan de la politique intérieure que sur celui de sa politique étrangère, de se profiler comme s'écartant très nettement des exigences légales applicables dans l'UE alors que le domaine a une importance économique marginale pour notre pays.
- **Révision de la législation en vigueur (de la LCB ou de la LArm, p. ex.)** : le champ d'application de la LCB se limite aux biens qui font l'objet d'accords internationaux ou figurent sur des listes établies dans le cadre de régimes internationaux de contrôle à l'exportation. La LCB ne prévoit pas de listes nationales¹⁵. La mise en œuvre de la recommandation du Conseil de l'Europe dans la législation sur le contrôle des biens nécessiterait par conséquent une modification du champ d'application de la LCB et changerait ainsi la nature de cette loi. En ce qui concerne la LArm, son champ d'application porte tant sur les armes interdites que celles soumises à déclaration et à autorisation. Les activités qu'elle couvre ne correspondent toutefois pas aux activités interdites ou soumises à autorisation au titre du règlement anti-torture de l'UE. La LArm met surtout en œuvre en Suisse les dispositions de l'UE sur les armes (en vertu de l'art. 2, al. 3, et de l'art. 7 de l'accord d'association à Schengen du 26 octobre 2004¹⁶).
- **Adoption d'une nouvelle loi** : la Suisse peut adopter une nouvelle loi en s'appuyant sur le règlement anti-torture de l'UE, c'est-à-dire en reprenant sa teneur à l'échelon de la loi pour les dispositions importantes et à l'échelon de l'ordonnance pour les listes des biens. Les entreprises suisses devraient ainsi respecter les mêmes conditions que les entreprises de l'UE. Afin que tous les biens soumis à autorisation qui peuvent être utilisés en vue d'infliger la torture ou la peine capitale soient couverts par la même loi, il serait possible de supprimer de la LPTh les médicaments concernés et de les intégrer dans la nouvelle loi.

Le Conseil fédéral est favorable à la création d'une loi ad hoc.

⁸ RS 812.21

⁹ La LPTh emploie l'expression « exécution d'êtres humains », tandis que la loi sur les biens utilisés pour la torture (LBT) emploie l'expression « infliger la peine capitale », qui correspond à la formulation choisie dans le règlement anti-torture de l'UE.

¹⁰ RS 812.212.1

¹¹ Médicaments pouvant être utilisés pour l'exécution d'êtres humains, en vertu de l'art. 21 LPTh (swissmedic.ch).

¹² RS 514.54

¹³ RS 946.202

¹⁴ RS 514.51

¹⁵ L'annexe 5 de l'ordonnance du 3 juin 2016 sur le contrôle des biens (OCB ; RS 946.202.1) ne se base pas sur la LCB, mais sur la LArm et la loi du 25 mars 1977 sur les explosifs (LExpI ; RS 941.41).

¹⁶ RS 0.362.31

1.4 Relation avec le programme de la législature et avec le plan financier, ainsi qu'avec les stratégies du Conseil fédéral

Le projet n'est annoncé ni dans le message du 29 janvier 2020 sur le programme de la législature 2019 à 2023¹⁷ ni dans l'arrêté fédéral du 21 septembre 2020 sur le programme de la législature 2019 à 2023¹⁸. En adoptant la LBT, la Suisse met en œuvre la recommandation du Conseil de l'Europe.

2 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen

Le règlement anti-torture de l'UE, qui régit le contrôle des biens utilisés pour la torture, est entré en vigueur le 27 juin 2005. L'un des objectifs de la politique étrangère de l'UE est de promouvoir le respect des droits fondamentaux dans les pays tiers et de veiller à ce que les biens pouvant être utilisés pour infliger la torture soient réglementés. Le règlement anti-torture est par conséquent considéré comme un instrument de la politique étrangère. L'UE a ainsi mis en place le premier règlement régional formel visant à contrôler le commerce de ces biens. Au niveau de l'UE, l'interdiction absolue de la torture, inscrite dans les conventions de l'ONU relatives aux droits de l'homme, est inscrite dans la Charte des droits fondamentaux. L'art. 2, par. 2, de la Charte dispose que nul ne peut être condamné à la peine de mort, ni exécuté. L'art. 4 de la Charte prévoit quant à lui que nul ne peut être soumis à la torture, ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants. Du côté de la Suisse, l'interdiction absolue de la torture et des mauvais traitements est inscrite dans les principales conventions internationales pour la protection des droits de l'homme et dans la CEDH.

Le règlement anti-torture de l'UE prévoit des interdictions et un régime d'autorisation pour le commerce international de biens pouvant être utilisés pour infliger la peine capitale, la torture ou d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Le règlement inclut trois listes de biens :

- l'annexe II comprend des biens interdits, qui n'ont aucune autre utilisation pratique que celle d'infliger la peine capitale ou la torture. L'interdiction porte sur l'importation, le transit, l'exportation, le courtage, l'exposition à des salons professionnels et la promotion de ces biens ainsi que sur la fourniture d'une assistance technique en lien avec ces biens ;
- l'annexe III comprend les biens susceptibles d'être utilisés en vue d'infliger la torture. L'exportation, le courtage et la fourniture d'une assistance technique sont soumis à autorisation ;
- l'annexe IV comprend les biens susceptibles d'être utilisés en vue d'infliger la peine capitale. Pour ces biens aussi, l'exportation, le courtage et la fourniture d'une assistance technique sont soumis à autorisation.

Le règlement ne régit pas l'importation dans l'UE des biens énumérés aux annexes III et IV ni le transfert de ces biens entre les États membres de l'UE. Il n'interdit pas non plus le commerce des biens visés à l'annexe II à l'intérieur de l'UE. Le règlement est juridiquement contraignant et s'applique à tous les États membres de l'UE. Dans le but de réduire à un minimum la charge administrative des entreprises lors de l'exportation de médicaments vitaux, le règlement prévoit un système d'autorisation d'exportation globale pour les biens visés à l'annexe IV. Pour recevoir une telle autorisation, les entreprises doivent prouver qu'elles ont mis en place les contrôles nécessaires pour empêcher que de tels médicaments soient vendus dans le but d'être utilisés pour infliger la peine capitale.

L'autorité compétente peut refuser d'accorder l'autorisation s'il existe de bonnes raisons de penser que les biens énumérés à l'annexe III seront utilisés à des fins de torture ou que les biens énumérés à l'annexe IV seront utilisés pour infliger la peine capitale. Par ailleurs, le transit des biens énumérés aux annexes III et IV est interdit dès lors que le transitaire sait que ces biens sont destinés à infliger la torture. Lors de la prise d'une décision relative à l'octroi d'une autorisation, les autorités compétentes des États membres tiennent compte des arrêts déjà parus, rendus par des juridictions internationales, des résultats des travaux des organes compétents de l'ONU, du Conseil de l'Europe et de l'UE, ainsi que des rapports du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants du Conseil de l'Europe et du rapporteur spécial de l'ONU sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. D'autres informations pertinentes, telles que les arrêts déjà parus, rendus par les juridictions nationales, les rapports ou autres informations élaborés par des organisations de la société civile et les informations sur les restrictions appliquées par le pays de destination aux exportations de biens énumérés aux annexes II et III, peuvent également être prises en considération.

Les autorités compétentes des États membres sont responsables de surveiller le respect des interdictions et du régime d'autorisation prévus par le règlement. Les États membres sont compétents pour déterminer le régime des sanctions applicables aux violations des dispositions du règlement. Celles-ci doivent être effectives, proportionnées et dissuasives (art. 33, par. 1, du règlement anti-torture de l'UE). Ils sont en outre tenus de publier un rapport d'activités annuel public, dans lequel ils fournissent des informations détaillées sur le nombre de demandes d'autorisation reçues et le nombre d'autorisations octroyées. L'application du règlement fera l'objet d'un examen approfondi tous les cinq ans. Le prochain examen est prévu en 2025.

3 Présentation du projet

3.1 Réglementation proposée

La LBT réglera le commerce transfrontalier des biens susceptibles d'être utilisés en vue d'infliger la peine capitale, la torture ou d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. La mise à jour des listes des biens concernés ressortirait au Conseil fédéral et serait réalisée par le biais d'une modification des annexes de l'ordonnance correspondante.

La loi établit une distinction entre les biens conçus pour la torture, dont le commerce est généralement interdit, les biens susceptibles d'être utilisés pour la torture et les médicaments susceptibles d'être utilisés pour infliger la peine capitale.

- L'importation, le transit ou l'exportation de biens conçus pour la torture seront interdits, de même que la fourniture d'une assistance technique pour ces biens ainsi que la promotion et la présentation de ces biens à des salons professionnels.
- L'exportation et le courtage de biens susceptibles d'être utilisés pour la torture de même que la fourniture d'une assistance technique pour ces biens seront soumis à autorisation. Le transit de ces biens sera par contre interdit s'il y a lieu de penser

¹⁷ FF 2020 1709

¹⁸ FF 2020 8087

que les biens sont destinés à infliger la torture. Par analogie avec le règlement anti-torture de l'UE, la LBT ne s'appliquera pas à l'importation de biens susceptibles d'être utilisés pour la torture.

- Les médicaments susceptibles d'être utilisés pour infliger la peine capitale, qui sont couverts par la LPT^h depuis le 1^{er} janvier 2019, seront transférés dans le champ d'application de la LBT. Certains produits chimiques pharmaceutiques peuvent être administrés en intraveineuse à une dose létale (annexe IV du règlement anti-torture de l'UE). Ces produits à double usage, qui peuvent être utilisés de manière abusive pour de telles exécutions, sont normalement employés à des fins médicales ou vétérinaires ou à d'autres fins légitimes, et sont souvent vitaux.

3.2 Mise en œuvre

Il reviendra au Conseil fédéral de définir par voie d'ordonnance les autorités compétentes en matière d'autorisation et de contrôle, la liste des biens et la procédure d'autorisation. Les faits visés par la nouvelle loi se recoupant partiellement avec ceux visés par d'autres lois (LCB, LFMG, LArm, loi du 22 mars 2022 sur les embargos [LEmb]¹⁹ et loi fédérale du 27 septembre 2013 sur les prestations de sécurité privées fournies à l'étranger [LPSP]²⁰), une coordination formelle et matérielle sera nécessaire (cf. commentaire de l'art. 12). Celle-ci sera également réglée par le Conseil fédéral à l'échelon de l'ordonnance.

4 Commentaire des dispositions

Préambule

Le préambule renvoie à l'art. 54, al. 1 et 2, de la Constitution du 18 avril 1999 (Cst.)²¹; l'al. 1 précise que les affaires étrangères relèvent de la compétence de la Confédération. Étant donné que la LBT règle le commerce transfrontalier des biens susceptibles d'être utilisés pour infliger la torture ou la peine capitale, elle relève des affaires étrangères et contribue à promouvoir le respect des droits de l'homme (cf. al. 2 Cst.).

Section 1 Dispositions générales

Art. 1 Objet

La LBT règle le commerce transfrontalier des biens susceptibles d'être utilisés en vue d'infliger la peine capitale, la torture ou d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Elle s'applique à l'importation, au transit, à l'exportation, au courtage et à la promotion de ces biens ainsi qu'à la fourniture d'une assistance technique en lien avec ces biens. Le champ d'application de la loi correspond à celui de la recommandation du Conseil de l'Europe et du règlement anti-torture de l'UE.

Le Conseil fédéral détermine les biens qui tombent dans le champ d'application de la loi. Ces derniers seront énumérés dans les annexes de l'ordonnance d'exécution. L'annexe 1 contiendra la liste des biens conçus pour la torture, l'annexe 2, celle des biens susceptibles d'être utilisés pour la torture (pour la définition de ces expressions, cf. le commentaire de l'art. 3), et l'annexe 3, celle des médicaments susceptibles d'être utilisés pour infliger la peine capitale. Ce système de liste a pour but de garantir la sécurité juridique pour les acteurs économiques concernés, qui doivent savoir avec certitude quels biens entrent dans le champ d'application de la loi.

Pour déterminer les biens concernés, le Conseil fédéral veille à l'équivalence des listes suisses avec la législation des États membres du Conseil de l'Europe qui mettent en œuvre la recommandation CM/Rec(2021)2, et tout particulièrement avec les annexes du règlement anti-torture de l'UE.

Art. 2 Champ d'application géographique

La LBT est applicable sur le territoire suisse, dans les entrepôts douaniers et dans les enclaves douanières. Le champ d'application géographique de la législation sur les biens utilisés pour la torture correspond donc à celui de la législation sur le contrôle des biens²².

Ainsi, seules les personnes ayant leur domicile, leur siège ou un établissement sur le territoire de la Suisse ou de la Principauté de Liechtenstein, à Büsingen am Hochrhein ou dans les vallées de Samnaun et Sampoio sont autorisées à déposer une demande. Contrairement à la législation sur le contrôle des biens, aucune exception n'est prévue pour les touristes.

La loi s'applique également aux biens stockés dans les entrepôts douaniers.

Art. 3 Définitions

L'expression *biens conçus pour la torture* désigne les biens qui n'ont aucune autre utilisation pratique que celle d'infliger la peine capitale ou la torture et d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Ces biens correspondent à ceux figurant à l'annexe II du règlement anti-torture de l'UE, par exemple les potences, les chaises électriques, les panneaux à chaînes et les poucettes. L'art. 4 prévoit une interdiction de principe du commerce transfrontalier de ces biens. Selon les informations du Conseil de l'Europe, l'éventail de biens entrant dans cette catégorie est relativement restreint, et ces derniers sont aujourd'hui fabriqués ou promus par un petit nombre d'entreprises au niveau international.

L'expression *biens susceptibles d'être utilisés pour la torture* désigne les biens qui ont d'autres utilisations pratiques que celle d'infliger la peine capitale ou la torture. Ces biens correspondent à ceux figurant à l'annexe III du règlement anti-torture de l'UE, comme les biens conçus pour immobiliser les êtres humains ou les armes et dispositifs destinés aux autorités chargées de l'application de la loi et conçus à des fins de lutte contre les émeutes ou d'autoprotection.

La définition du terme *courtage* correspond à celle donnée à l'art. 6, al. 3, LFMG.

¹⁹ RS 946.231

²⁰ RS 935.41

²¹ RS 101

²² Art. 1 OCB.

L'expression *assistance technique* provient du règlement anti-torture de l'UE. Même si la recommandation du Conseil de l'Europe ne contient aucune définition, l'exposé des motifs qui l'accompagne fournit la même définition que celle applicable dans l'UE. L'assistance technique désigne par conséquent tout soutien technique en lien avec la réparation, le développement, la fabrication, les essais, l'entretien, le montage ou tout autre service technique, et qui peut prendre les formes suivantes : instruction, conseil, formation, transmission des connaissances ou qualifications opérationnelles ou services de conseil. L'assistance technique comprend également les formes d'assistance verbale et l'assistance fournie par voie électronique. La fourniture d'informations accessibles au public ne constitue pas une assistance technique.

Section 2 Interdictions et régime de l'autorisation

Art. 4 Biens conçus pour la torture

L'importation, le transit et l'exportation des biens conçus pour la torture sont interdits (let. a). Une exception à cette interdiction est prévue à l'al. 2. Il est également interdit de fournir à toute personne, toute entité ou tout organisme établi dans un pays tiers des services de courtage liés aux biens conçus pour la torture, quelle que soit la provenance de ces biens (let. b).

Il est en outre interdit de fournir ou de proposer à toute personne, toute entité ou tout organisme établi dans un pays tiers des mesures de formation concernant l'utilisation des biens conçus pour la torture (let. c).

La publicité pour ces biens, toute autre forme de promotion de ces biens ainsi que la fourniture d'assistance technique en lien avec ces biens sont également interdites. Cette interdiction concerne également les activités de publicité des fabricants, des distributeurs ou des agences de marketing qui utilisent les moyens de communication de masse comme l'internet, la télévision, la radio ou la presse. L'exposition et la proposition à la vente, lors d'une exposition ou d'un salon professionnel, de biens conçus pour la torture sont également interdites (let. d). En raison du caractère abusif inhérent à ce type de biens, le Conseil de l'Europe recommande aux États membres d'en interdire la publicité.

L'importation, le transit et l'exportation de biens conçus pour la torture peuvent être exceptionnellement autorisés si les biens sont exclusivement destinés à un musée ouvert au public (al. 2). Par « musée ouvert au public » on entend les musées accessibles au grand public. Le droit communautaire prévoit également une telle exception, qui va toutefois plus loin, puisqu'elle couvre la fourniture d'une assistance technique en lien avec ces biens. Le Conseil fédéral est toutefois d'avis que l'exception doit être très restrictive, faute de quoi le risque de contourner l'exception serait trop élevé.

Art. 5 Biens susceptibles d'être utilisés pour la torture

L'exportation et le courtage de biens susceptibles d'être utilisés pour la torture de même que la fourniture d'une assistance technique pour ces biens sont soumis à autorisation (al. 1). L'UE a prévu le même régime d'autorisation. Il ressort de l'exposé des motifs de la recommandation du Conseil de l'Europe que l'ONU et des organisations non gouvernementales de défense des droits de l'homme²³ ont à plusieurs reprises dénoncé l'utilisation illégale d'équipements et de biens spécialisés dans l'application de la loi pour infliger la torture. En outre, des équipements de maintien de l'ordre, en particulier des équipements de contrôle des foules tels que les gaz lacrymogènes, les bombes au poivre ainsi que des armes utilisant des balles en plastique ou en caoutchouc ont été déployés de manière inappropriée contre des manifestations et autres réunions publiques.

À l'instar du règlement anti-torture de l'UE, le transit de biens susceptibles d'être utilisés pour la torture est interdit s'il y a lieu de penser que les biens sont destinés à infliger la torture (al. 2).

Art. 6 Médicaments susceptibles d'être utilisés pour infliger la peine capitale

Depuis 2019, la LPT^h règle l'exportation et le commerce à l'étranger à partir de la Suisse de médicaments pouvant être destinés à l'exécution d'êtres humains (art. 21, al. 1, let. c, et al. 1^{bis}, LPT^h). En vertu de l'OAMéd, l'exportation ou le commerce à l'étranger de certains médicaments requiert dans tous les cas une autorisation de Swissmedic. Il est prévu d'inclure dans la LBT les médicaments pouvant être destinés à l'exécution d'êtres humains afin que tous les biens soumis à autorisation qui peuvent être utilisés en vue d'infliger la torture ou la peine capitale soient couverts par la même loi (à l'image du règlement anti-torture de l'UE). L'obligation d'obtenir une autorisation, actuellement limitée aux exportations, sera élargie pour inclure la fourniture d'une assistance technique et le courtage, comme c'est déjà le cas dans l'UE (al. 1). Contrairement à la réglementation anti-torture de l'UE, la LBT ne prévoit pas d'autorisation générale d'exportation, car une telle autorisation n'est pas non plus prévue par la LPT^h. Ces produits chimiques pharmaceutiques, qui sont utilisés pour infliger la peine capitale, sont également des médicaments vitaux. L'obligation d'obtenir une autorisation permet donc de garantir que les médicaments figurant sur la liste ne soient pas transmis en vue d'infliger la peine de capitale, sans empêcher leur utilisation à des fins médicales ou vétérinaires. La liste déjà publiée par Swissmedic contenant les médicaments soumis à autorisation sera intégrée à l'ordonnance d'exécution en tant qu'annexe 3. Elle contient uniquement les médicaments pouvant être utilisés pour infliger la peine capitale et pour lesquels l'industrie pharmaceutique n'a pas mis en place un système de contrôle propre à empêcher une telle utilisation.

Tout comme pour les biens susceptibles d'être utilisés pour la torture, le transit de médicaments susceptibles d'être utilisés pour infliger la peine capitale est interdit s'il y a lieu de penser que les médicaments seront effectivement utilisés à cette fin (al. 2).

²³ Amnesty International, Omega Research Foundation, Physicians for Human Rights, Stockholm International Peace Research Institute et Institute for Security Studies.

Section 3 Conditions et procédure d'autorisation

Art. 7 Conditions d'autorisation

Une autorisation n'est délivrée que s'il n'y a pas lieu de penser²⁴ que les biens concernés serviront à infliger la peine capitale, la torture ou d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (al. 1) ni que les biens exportés ne resteront pas chez le destinataire final déclaré (al. 2, let. a). Dans le cas où l'accord de l'État d'origine est nécessaire à la réexportation, ce dernier ne doit en outre pas s'y opposer (al. 2, let. b). De plus, par analogie avec l'art. 6, al. 1, let. c, LCB, aucune mesure de coercition fondée sur la LEmb ne doit avoir été édictée (al. 2, let. c).

L'autorisation est en outre refusée si l'État de destination interdit l'opération concernée sur son territoire (al. 3).

Enfin, l'autorisation peut être assortie de charges (al. 4), comme la réalisation d'une inspection avant exportation ou d'une inspection menée sur place (*Pre- ou Post-Shipment Verification*).

Art. 8 Retrait de l'autorisation

L'autorisation doit être retirée si, depuis son octroi, les circonstances ont changé de sorte que les conditions d'autorisation de l'art. 7, al. 1 à 3, ne sont plus remplies (al. 1).

Elle peut également être retirée si les charges dont elle est assortie n'ont pas été observées (al. 2).

Section 4 Dispositions pénales

Art. 9 Infractions

Est puni d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire quiconque, intentionnellement, contrevient à l'une des interdictions visées aux art. 4, al. 1, 5, al. 2, ou 6, al. 2 (al. 1, let. a), ou exerce une activité qui requiert une autorisation sans être titulaire de l'autorisation correspondante (al. 1, let. b). Il en va de même pour toute personne qui, intentionnellement, livre ou fait livrer des biens visés aux art. 4 à 6 à un destinataire final ou à un lieu de destination autre que celui qui figure dans l'autorisation ou fait ou fait faire un courtage de ces biens pour un destinataire final ou vers un lieu de destination autre que celui qui figure dans l'autorisation (al. 1, let. c), ou fait parvenir des biens visés aux art. 4 à 6 à une personne dont il sait ou doit présumer qu'elle les transmettra, directement ou indirectement, à un destinataire final auquel ils ne doivent pas être livrés (al. 1, let. d). Est puni d'une peine pécuniaire quiconque, intentionnellement, fournit des indications fausses alors qu'elles sont essentielles pour l'autorité qui délivre les autorisations (al. 2, let. a), n'observe pas l'une des charges dont est assortie l'autorisation (al. 2, let. b), ou ne déclare pas ou pas correctement à la douane les biens visés aux art. 4 à 6 (al. 2, let. c). Une infraction à l'al. 1 ou 2 commise par négligence est punie d'une amende (al. 3).

Art. 10 Infractions dans les entreprises

L'art. 6 de la loi fédérale du 22 mars 1974 sur le droit pénal administratif (DPA)²⁵ est applicable aux infractions commises dans une entreprise.

Art. 11 Juridiction, obligation de dénoncer

La poursuite et le jugement des infractions relèvent de la juridiction pénale fédérale. Les autorités sont tenues de dénoncer les infractions qu'elles découvrent.

Section 5 Collaboration entre autorités

Art. 12 Coordination

Étant donné qu'un élément de fait peut tomber dans le champ d'application à la fois de la LBT et d'une autre loi en vigueur, les autorités compétentes devraient coordonner les procédures. La LPSP prévoit une disposition similaire (art. 16). Les lois pouvant entrer en ligne de compte sont la LArm, la LPSP et la LCB. Les substances irritantes et les dispositifs de lancement, par exemple, peuvent être couverts par l'annexe 2 de l'ordonnance d'exécution ainsi que par la LCB et la LArm. En plus de la coordination prévue à l'al. 1, la LBT prévoit une modification de la LCB, de sorte que cette dernière ne s'applique que si la LBT n'est pas applicable (cf. art. 17). Par ailleurs, une activité soumise à autorisation et qui constitue une assistance technique au sens de la LBT (art. 5 et 6) peut également relever de la LPSP. Ainsi, la fourniture d'une prestation de formation concernant les biens visés à l'annexe 2 de l'ordonnance d'exécution peut être conforme à la LBT, mais contraire aux objectifs de la LPSP. C'est pourquoi il est proposé d'inclure la LBT dans la disposition de la LPSP relative à la coordination (cf. commentaire de l'art. 17).

Le champ d'application de la LBT peut également se recouper avec celui de la LFMG, notamment pour les exportations de gaz lacrymogènes, qui sont également couvertes par l'annexe 2 de l'ordonnance d'exécution. Il est par exemple envisageable que les motifs de refus d'une autorisation en vertu de la LBT ne s'appliquent pas, mais que le pays de destination viole gravement et systématiquement les droits de l'homme ou qu'il soit impliqué dans un conflit armé. C'est pourquoi la LBT ne s'applique que dans la mesure où la LFMG n'est pas applicable (al. 2).

Art. 13 Entraide administrative entre autorités suisses

L'article prévoit que les autorités compétentes de la Confédération et les organes de police des cantons et des communes se communiquent et font connaître aux autorités de surveillance compétentes les données nécessaires à l'exécution de la LBT (al. 1).

²⁴ L'art. 6 OCB prévoit une réglementation similaire. Dans son arrêt B-4161/2020 du 11 janvier 2021, le Tribunal administratif fédéral précise que l'expression « avoir lieu de penser » est moins forte que « savoir » mais plus forte que « ne pouvoir exclure » ; cette expression est par conséquent en corrélation avec une probabilité de réalisation d'un résultat qui n'est certes pas nécessairement garantie, mais qui doit tout de même être supérieure à la moyenne (cf. consid. 4.5).

²⁵ RS 313.0

Afin que l'autorité qui délivre les autorisations puisse tenir compte de toutes les données pertinentes pour statuer sur une demande, il est important que les autorités pénales communiquent sans délai des jugements qu'elles ont rendus qui tombent dans le champ d'application de la LBT, de la LFMG, de la LArm, de la LExpl, de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur les mesures économiques extérieures²⁶ et de la LCB (al. 2).

L'échange automatique des données est particulièrement important lorsque la plainte n'a pas été déposée par l'autorité qui délivre les autorisations, afin d'empêcher qu'une autorisation soit accordée parce qu'elle ne disposait pas de ces données.

Art. 14 Entraide administrative entre autorités suisses et étrangères

L'autorité qui délivre les autorisations doit être habilitée à collaborer et à échanger des données avec les autorités compétentes des États membres du Conseil de l'Europe. L'idée à l'origine de cette disposition est que la Suisse ne pourra obtenir des données des autorités étrangères que si elle est également en mesure de leur en fournir. Cette disposition met donc en œuvre l'échange d'informations entre les États membres prévu par la recommandation du Conseil de l'Europe au sujet des autorisations accordées et les exportations réalisées.

L'échange d'informations doit être limité à l'exécution de la LBT (en Suisse) et des prescriptions étrangères comparables. Les autorités étrangères doivent être liées par un devoir de discrétion ou par le secret de fonction et garantir une protection contre l'espionnage économique (al. 1, let. b).

L'autorité qui délivre les autorisations est habilitée à fournir des données sur la nature, la quantité, le lieu de destination et d'utilisation, l'usage et les destinataires finaux des biens, les personnes qui participent à la fabrication, à la livraison ou au courtage des biens, et les modalités financières de l'opération (al. 2).

Section 6 Dispositions finales

Art. 15 Exécution

Le Conseil fédéral règle par voie d'ordonnance la procédure d'autorisation et l'exécution à la frontière et désigne l'autorité qui délivre les autorisations et l'autorité chargée du contrôle : s'agissant des biens conçus pour la torture et des biens susceptibles d'être utilisés pour la torture, il pourrait désigner le Secrétariat d'État à l'économie (SECO) et, concernant les médicaments susceptibles d'être utilisés pour infliger la peine capitale, Swissmedic (comme maintenant). Il serait également envisageable de ne désigner qu'une seule unité administrative comme autorité chargée de délivrer les autorisations. Le rôle d'autres offices, par exemple de l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF), devra aussi être réglé par voie d'ordonnance, qui définira par ailleurs la durée de validité d'une autorisation.

Art. 16 Rapport

Tout comme pour la LCB et la LEmb, le Conseil fédéral devra, chaque année, informer l'Assemblée fédérale de l'application de la LBT dans son rapport sur la politique économique extérieure. Cette obligation de rendre compte sert la transparence des travaux du Conseil fédéral.

Art. 17 Modification d'autres actes

Loi fédérale du 25 juin 1982 sur les mesures économiques extérieures

Étant donné que l'art. 16 LBT prévoit la présentation d'un rapport annuel sur l'application de cette loi, l'art. 10 de la loi fédérale sur les mesures économiques extérieures sera modifié de sorte à inclure la LBT dans la liste des rapports annuels à joindre au rapport sur la politique économique extérieure.

Loi du 13 décembre 1996 sur le contrôle des biens (LCB), loi fédérale du 13 décembre 1996 sur le matériel de guerre (LFMG) et loi fédérale du 27 septembre 2013 sur les prestations de sécurité privées fournies à l'étranger (LPSP)

Afin que les autorités compétentes puissent disposer de tous les éléments pertinents pour statuer sur une demande ou une déclaration, il est important que les autorités pénales les informent sans délai des jugements qu'elles ont rendus qui tombent dans le champ d'application de la LCB, de la LFMG, de la LBT, de la LArm, de la LExpl et de la loi fédérale sur les mesures économiques extérieures. Cette disposition correspond à l'art. 12, al. 2, LBT. Vu les recoupements potentiels lors de la fourniture d'une assistance technique (cf. commentaire de l'art. 12), il est proposé d'intégrer également dans la LPSP la disposition relative à l'entraide administrative entre les autorités suisses.

Art. 16 LPSP

Les prestations considérées comme étant une assistance technique au sens de la LBT peuvent également être des prestations de sécurité privées au sens de la LPSP. Un élément de fait peut ainsi tomber dans le champ d'application à la fois de la LBT et de la LPSP. Étant donné que l'évaluation matérielle se base sur des critères différents dans ces deux lois, il est probable que ce recoupement engendre des problèmes d'incohérence lors de l'application des bases légales. Il convient par conséquent de prévoir dans la LPSP que les éléments de faits couverts à la fois par la LPSP et la LBT puissent être coordonnés sur le plan matériel, comme c'est le cas aujourd'hui en lien avec la LCB, la LFMG et la LEmb (art. 16 LPSP).

Loi sur le contrôle des biens (LCB)

Art. 2

Comme il a été mentionné dans le commentaire de l'art. 12, il existe des recoupements entre les biens couverts à la fois par la LBT et la LCB. À titre d'exemple, une exportation pourrait devoir être autorisée en vertu de la législation sur le contrôle des biens, faute d'un motif de refus, alors qu'elle devrait être interdite en vertu de la LBT car il y a lieu de penser que les biens serviront à infliger la torture. C'est pourquoi la LCB ne s'appliquera dorénavant que dans la mesure où la LBT n'est pas applicable.

²⁶ RS 946.201

Cette modification ne concerne que le texte français et vise à préciser la définition du terme « courtage ».

Cette modification ne concerne que le texte français et vise à apporter une correction grammaticale et à clarifier la formulation.

Loi sur les produits thérapeutiques (LPTh)²⁷

Le régime de l'autorisation prévu par la LPTh pour l'exportation de médicaments pouvant être utilisés pour infliger la peine capitale sera intégré dans la LBT (cf. commentaire de l'art. 6). Tous les biens concernés faisant l'objet d'une réglementation dans l'UE seront ainsi regroupés dans une seule loi.

5 Conséquences

5.1 Conséquences pour la Confédération

La loi ne nécessite pas la création d'une nouvelle autorité et peut être mise en œuvre dans le cadre des structures existantes, sans création de postes supplémentaires.

L'examen de la situation dans l'UE peut donner un ordre d'idée du nombre de demandes d'autorisation à escompter. L'UE a délivré 292 autorisations pour des médicaments et biens susceptibles d'être utilisés pour infliger la torture en 2017, 231 en 2018, 281 en 2019 et 257 en 2020²⁸. Depuis l'entrée en vigueur de l'art. 21 LPTh, qui prévoit que certains médicaments sont soumis à autorisation, Swissmedic n'a plus accordé qu'un petit nombre d'autorisations par an : 8 en 2019, 13 en 2020, 3 en 2021 et, jusqu'à présent, 5 en 2022. La LBT devrait par conséquent également donner lieu à un faible nombre de demandes.

5.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne

Le projet ne devrait pas avoir de conséquences pour les cantons et les communes ni pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne.

5.3 Conséquences économiques

Les conséquences économiques sont considérées comme faibles, étant donné que la loi ne concernerait qu'un petit nombre d'entreprises. L'importance économique de l'exportation de biens conçus pour la torture, notamment, peut être estimée comme faible.

Il ressort de l'étude de faisabilité du Conseil de l'Europe menée en 2019 (CDDH[2019]R92Addendum3) que seul un petit nombre d'entreprises basées dans des États membres du Conseil de l'Europe participent à la fabrication, à la promotion ou au commerce d'équipements intrinsèquement abusifs. L'étude a identifié une entreprise suisse faisant la promotion d'appareils à décharge électrique portés sur le corps. L'entreprise a entre-temps retiré tout matériel promotionnel pour ces appareils de son site web. Par ailleurs, entre 2014 et 2018, des entreprises d'au moins 27 États membres du Conseil de l'Europe, dont la Suisse, ont fabriqué ou promu du matériel de lutte contre les émeutes destiné aux autorités chargées de l'application de la loi.

5.4 Conséquences sanitaires et sociales

Le projet de loi ne devrait avoir aucune conséquence sanitaire ou sociale en Suisse. À l'étranger, il pourrait avoir une incidence positive sur la population locale. L'interdiction du commerce des biens conçus pour la torture ou pour infliger la peine capitale et la restriction du commerce des biens pouvant être utilisés à de telles fins contribuent à promouvoir le respect des droits de l'homme.

6 Aspects juridiques

6.1 Constitutionnalité

L'avant-projet se fonde sur l'art. 54, al. 1, Cst., qui dispose que les affaires étrangères relèvent de la compétence de la Confédération, et sur la compétence de la Confédération en matière de législation pénale. En vertu de l'art. 54, al. 2, Cst., la Confédération doit promouvoir le respect des droits de l'homme. La LBT répond à cet objectif en réglant le commerce transfrontalier des biens pouvant être utilisés pour violer les droits de l'homme, notamment pour la torture ou pour infliger la peine capitale.

6.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

La réglementation du commerce transfrontalier des biens utilisés pour la torture est compatible avec les obligations internationales de la Suisse. L'avant-projet vise à mettre entièrement en œuvre la recommandation du Conseil de l'Europe, ce qui permettra de renforcer l'engagement de la Suisse contre la peine capitale et la torture.

²⁷ RS 812.21

²⁸ Rapport de la Commission au Parlement européen sur les activités et les consultations du groupe de coordination contre la torture visé à l'article 31 du règlement (UE) 2019/125 concernant le commerce de certains biens susceptibles d'être utilisés en vue d'infliger la peine capitale, la torture ou d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.

L'accord de libre-échange Suisse-UE du 22 juillet 1972²⁹ s'applique aux biens relevant des chap. 25 à 97 du Système harmonisé de désignation et de codification des marchandises (art. 2). Les biens qui seraient énumérés dans l'ordonnance d'exécution relèvent de ces chapitres. En vertu de cet accord, aucune nouvelle restriction quantitative à l'importation et à l'exportation ni mesure d'effet équivalent ne peuvent être introduites dans les échanges entre l'UE et la Suisse (art. 13 et 13bis). L'accord admet toutefois des interdictions ou restrictions d'importation, d'exportation ou de transit justifiées par des raisons de protection de la santé et de la vie des personnes (art. 20). L'art. 13 de la Convention du 4 janvier 1960 instituant l'Association Européenne de libre-échange (AELE)³⁰ prévoit elle aussi cette exception. Étant donné qu'elle règle le commerce transfrontalier de biens pouvant être utilisés pour la torture ou pour infliger la peine capitale, la LBT contribue à protéger la santé et la vie des personnes. Elle n'est par conséquent pas contraire à l'ALE Suisse-UE ni à la Convention instituant l'AELE.

6.3 Forme de l'acte à adopter

En vertu de l'art. 164, al. 1, Cst., toutes les dispositions importantes qui fixent des règles de droit, notamment celles qui touchent des droits constitutionnels, doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale. L'avant-projet prévoit des restrictions de la liberté économique ainsi que des dispositions pénales. Une loi au sens formel est donc nécessaire.

6.4 Frein aux dépenses

L'avant-projet n'engendre pas de dépenses qui sont soumises au frein aux dépenses (art. 159, al. 3, let. b, Cst.).

6.5 Conformité aux principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale

Les principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale ne sont pas affectés.

6.6 Conformité à la loi sur les subventions

L'avant-projet ne prévoit aucune aide financière ni subvention.

6.7 Délégation de compétences législatives

L'avant-projet autorise le Conseil fédéral à compléter la loi par une ordonnance sur le commerce des biens utilisés pour la torture pour régler en détail la procédure d'autorisation et de contrôle et désigner les autorités compétentes.

6.8 Protection des données

Conformément à l'art. 57h de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)³¹, l'autorité compétente peut utiliser un système de traitement des données automatisé à des fins de gestion des dossiers. Seuls les collaborateurs de l'autorité concernée ont accès à des données personnelles, et uniquement dans la mesure où ces données sont nécessaires à l'accomplissement de leurs tâches. Les art. 13 et 14 LBT constituent la base juridique pour la communication de données personnelles en vertu des art. 6 et 19 de la loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (LPD)³². Les données pouvant être transmises aux autorités étrangères sont décrites à l'art. 14, al. 2.

²⁹ RS 0.632.401

³⁰ RS 0.632.31

³¹ RS 172.010

³² RS 235.1

Tableau synoptique des données utilisées dans le rapport explicatif

Page	Citation, référence	Source	Dernière mise à jour	Observations
2	L'Alliance internationale compte aujourd'hui plus de 60 États membres en plus de l'UE.	Exposé des motifs de la recommandation du Conseil de l'Europe (p. 4, par. 20)	03/2021	-
9	Depuis l'entrée en vigueur de l'art. 21 LPT, qui prévoit que certains médicaments sont soumis à autorisation, Swissmedic n'a plus accordé qu'un petit nombre d'autorisations par an : 8 en 2019, 13 en 2020, 3 en 2021 et, jusqu'à présent, 5 en 2022. La LBT devrait par conséquent également donner lieu à un faible nombre de demandes.	Swissmedic, division Stupéfiants	29/07/2022	Basée sur les données relevées par Swissmedic en lien avec l'exportation de médicaments pouvant être utilisés pour l'exécution d'êtres humains.
9	Il ressort de l'étude de faisabilité du Conseil de l'Europe menée en 2019 (CDDH[2019]R92Addendum3) que seul un petit nombre d'entreprises basées dans des États membres du Conseil de l'Europe participent à la fabrication, à la promotion et au commerce d'équipements intrinsèquement abusifs.	CDDH : « Étude de faisabilité du CDDH d'un instrument juridique concernant l'interdiction du commerce des biens utilisés pour la torture et d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants et pour la peine de mort », CDDH(2019)R92Addendum3	16/12/2019	-
9	L'étude a identifié une entreprise suisse faisant la promotion d'appareils à décharge électrique portés sur le corps. L'entreprise a entre-temps retiré tout matériel promotionnel pour ces appareils de son site web.	CDDH : « Étude de faisabilité du CDDH d'un instrument juridique concernant l'interdiction du commerce des biens utilisés pour la torture et d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants et pour la peine de mort », CDDH(2019)R92Addendum3	16/12/2019	-
9	Par ailleurs, entre 2014 et 2018, des entreprises dans au moins 27 États membres du Conseil de l'Europe, dont la Suisse, ont fabriqué ou promu du matériel de lutte contre les émeutes destiné aux autorités chargées de l'application de la loi.	CDDH : « Étude de faisabilité du CDDH d'un instrument juridique concernant l'interdiction du commerce des biens utilisés pour la torture et d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants et pour la peine de mort », CDDH(2019)R92Addendum3	16/12/2019	-