



Loi fédérale interdisant le Hamas et les organisations apparentées

Rapport sur les résultats de la procédure de consultation

Table des matières

1	Objet de la consultation	3
2	Généralités	3
3	Remarques concernant l'avant-projet	3
3.1	Évaluation générale	3
3.2	Remarques générales	4
3.3	Organisations et groupements concernés par l'interdiction (art. 1, al. 1)	4
3.4	Organisations et groupements apparentés (art. 1, al. 2)	5
3.5	Consultation des commissions compétentes en matière de politique de sécurité (art. 1, al. 2)	5
3.6	Précision de l'acte de soutien au sens de l'art. 260 ^{ter} CP	6
3.7	Exception à la punissabilité – pérennité de l'aide humanitaire et des services diplomatiques de la Suisse	6
3.8	Respect de la liberté d'expression et de réunion	6
3.9	Norme pénale autonome	7
3.10	Compétence en matière de poursuite pénale	7
3.11	Application de la loi sur les embargos	7
3.12	Violation de principes de l'État de droit	7
3.13	Durée de validité (art. 2, al. 3)	7
3.14	Besoins en ressources	8
4	Consultation	8
	Annexe	9

1 Objet de la consultation

La présente loi fédérale a pour but d'interdire le Hamas, les organisations lui servant de couverture, celles qui en émanent ainsi que les organisations et groupements qui agissent sur son ordre ou en son nom. Elle vise ainsi à aider les autorités de la Confédération et des cantons à combattre efficacement ces organisations et leur soutien en Suisse. Elle est en outre gage de sécurité juridique pour les intermédiaires financiers et contribue à empêcher le Hamas et les organisations apparentées d'abuser du système financier suisse. Par ailleurs, elle attribue au Conseil fédéral la compétence d'interdire les organisations et groupements apparentés au Hamas qui sont particulièrement proches de lui et dont les dirigeants, les buts ou les moyens sont identiques aux siens.

2 Généralités

La procédure de consultation sur le projet de loi fédérale interdisant le Hamas et les organisations apparentées s'est déroulée du 21 février au 28 mai 2024.

Elle a donné lieu à des réponses de la part de 63 participants¹:

Cantons	26
Partis	7
Associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne et de l'économie qui œuvrent à l'échelon national	1
Ministère public de la Confédération et tribunaux	4
Autres organisations et milieux intéressés	23
Particuliers	3
Total	64

Le présent rapport est un résumé des résultats de la procédure de consultation. Pour connaître les justifications détaillées et les opinions individuelles des participants à la consultation (ci-après "les participants"), il convient de consulter les versions originales des prises de position, qui sont disponibles sur la plateforme de publication du droit fédéral².

3 Remarques concernant l'avant-projet

3.1 Évaluation générale

Les réactions à l'avant-projet de loi sont majoritairement positives. Tous les **cantons** qui se sont prononcés³, la **CCDJP** et la **CCPCS** soutiennent notamment le projet de loi. De même, tous les **partis politiques** ayant participé à la consultation réservent un accueil fondamentalement favorable à l'interdiction du Hamas. De plus, la fédération *Freikirchen.ch*, l'**ASI**, la **FSCI**, la **PJLS** et un **particulier** approuvent le projet de loi. L'idée qui s'en dégage clairement est que le terrorisme ne peut être toléré sous aucun prétexte. Les participants ont salué la rapidité et la détermination avec lesquelles a été menée la procédure, ainsi que le fait que le droit de nécessité n'ait pas été appliqué pour interdire le Hamas.

Le projet de loi sous sa forme actuelle a fait l'objet d'oppositions de la part d'**ONG** et des **JDS**. Les ONG craignent que leur activité actuelle soit entravée par la loi proposée, qui la rendrait punissable. Les JDS et droitsfondamentaux.ch sont d'avis que la loi ne sauvegarde pas les principes de l'État de droit. Les JDS, droitsfondamentaux.ch et la FSP font en outre valoir que

¹ Cf. liste des organismes ayant répondu en annexe. Sont également considérées les réponses qui n'ont donné lieu à aucune prise de position sur le fond.

² www.fedlex.admin.ch > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2024 > DFJP

³ Les cantons de Neuchâtel et de Soleure ont renoncé à prendre position.

les actes de violence du Hamas contre la population civile peuvent déjà être poursuivis pénalement en vertu de la législation actuelle et que la loi est donc inutile.

La **CCC Genève**, l'**ASP** et **deux particuliers** rejettent catégoriquement le projet de loi, que rien ne justifie au vu du contexte historique. Elles estiment en outre que le Hamas est avant tout un mouvement politique et non une organisation terroriste.

Les cantons de Neuchâtel et de Soleure, le TF, le TPF, le TAF, l'UPS et l'ASM ont envoyé une réponse, mais n'ont pas pris position sur le fond.

Les critiques et les remarques concernant des questions de détail émises par certains participants sont abordées plus précisément ci-après.

3.2 Remarques générales

Les **Verts**, le **PS** et l'**Appel de Genève** soulignent que la démarche du Conseil fédéral visant à créer une loi fédérale autonome interdisant le Hamas et les organisations apparentées ne constitue aucun préjudice et qu'à l'avenir, la procédure prévue à l'art. 74 de la loi fédérale du 25 septembre 2015 sur le renseignement (LRens) devrait s'appliquer à l'interdiction d'organisations. Les **JDS** et le collectif **droitsfondamentaux.ch** rejettent la nouvelle loi car selon eux, celle-ci règle un cas spécifique et non pas général et abstrait.

Le **MPC** salue le projet de loi tout en proposant une structuration sur le modèle de l'ancienne loi fédérale interdisant les groupes "Al-Qaïda" et "État islamique" et les organisations apparentées. En effet, cette loi a fait ses preuves dans la pratique de la poursuite pénale et il existe depuis une jurisprudence d'application.

La **CCPCS** est favorable à une interdiction du Hamas mais doute que la mise en œuvre sous forme de loi autonome et soumise au référendum soit la variante la plus adéquate. Selon elle, une interdiction d'organisations au sens de l'art. 74 LRens serait plus appropriée pour pouvoir agir rapidement et efficacement. Une révision de cet article serait donc nécessaire. La condition prévue à l'art. 74, al. 2, LRens ("L'interdiction se fonde sur une interdiction ou des sanctions prononcées par les Nations Unies à l'encontre de l'organisation ou du groupement") devrait être purement et simplement supprimée.

3.3 Organisations et groupements concernés par l'interdiction (art. 1, al. 1)

En plus du Hamas, les cantons de **Nidwald** et du **Valais** souhaitent que le Hezbollah et ses organisations apparentées soient également interdits en étant réputés organisations terroristes au sens de l'art. 260^{ter} du code pénal (CP). Une telle interdiction s'impose pour Nidwald, pour lequel le Hezbollah poursuit des buts très similaires à ceux du Hamas. Un **particulier** souhaiterait une interdiction comprenant plusieurs organisations et groupements.

L'**UDC** demande l'extension du champ d'application de la loi à l'ensemble des organisations et des groupements dont les buts et les moyens sont identiques à ceux du Hamas. Il conviendrait donc d'ajouter à l'art. 1, al. 1, de l'avant-projet une let. c prévoyant que les organisations et les groupements dont les dirigeants, les buts et les moyens sont identiques à ceux du Hamas soient aussi soumis à la loi.

Le **MPC** propose d'interdire expressément à l'art. 1, al. 1, les organisations qui propagent, soutiennent et promeuvent d'une autre manière des activités terroristes ou l'extrémisme violent en lien avec le Hamas au lieu d'octroyer une compétence d'interdiction au Conseil fédéral comme dans la décision de portée générale concernant l'interdiction des groupes "Al-Qaïda" et "État islamique" et des organisations apparentées.

La **CCPCS** relate qu'il serait très difficile pour les autorités de police de faire une distinction entre une organisation ou un groupement apparenté et une organisation ou un groupement

agissant sur ordre et au nom du Hamas. Par conséquent, il conviendrait d'interdire les organisations et les groupements apparentés directement à l'art. 1, al. 1, pour créer une disposition aussi simple et claire que possible.

droitsfondamentaux.ch demande de distinguer les activités terroristes du Hamas de ses autres activités. En effet, le Hamas constitue notamment l'administration étatique dans la bande de Gaza, organise des projets pour la population civile et poursuit un projet de formation d'État. Pour des raisons de sécurité du droit, **Alliance Sud**, **Amnesty International**, le **Forum pour les droits humains** et **Frieda** demandent que les organisations interdites soient définies plus précisément dans le rapport explicatif. Les ONG craignent que l'État, par une loi antiterroriste, restreigne de manière abusive les activités des organisations de la société civile qui œuvrent en faveur du respect des droits humains, apportent de l'aide humanitaire ou sont actives dans la coopération au développement. L'**EPER** et l'**ODAGE** réclament des précisions directement dans la loi.

Pour les **JDS** et **droitsfondamentaux.ch**, les organisations servant de couverture au Hamas, celles qui en émanent ainsi que les organisations et groupements qui agissent sur son ordre ou en son nom ne sont pas définis avec suffisamment de précision. Ils demandent de biffer l'art. 1, al. 1, let. b.

3.4 Organisations et groupements apparentés (art. 1, al. 2)

Pour le canton de **Bâle-Ville** et la **CCPCS**, la définition des responsabilités, des procédures et des compétences visant à vérifier si une organisation est apparentée au Hamas n'est pas assez claire.

Le canton de **Berne** souhaiterait supprimer la formulation potestative afin que le Conseil fédéral interdise les organisations et groupements apparentés au Hamas sans pouvoir d'appréciation.

Pour des raisons de sécurité du droit, **Alliance Sud**, **Amnesty International**, le **Forum pour les droits humains** et **Frieda** demandent que les organisations interdites soient définies plus précisément dans le rapport explicatif. Les ONG craignent que l'État, par une loi antiterroriste, restreigne de manière abusive les activités des organisations de la société civile qui œuvrent en faveur du respect des droits humains, apportent de l'aide humanitaire ou sont actives dans la coopération au développement. L'**EPER**, l'**ODAGE** et **swisspeace** réclament des précisions directement dans la loi.

Les Verts, les **JDS** et **droitsfondamentaux.ch** sont d'avis de biffer l'art. 1, al. 2, du projet de loi, car il conférerait trop de pouvoirs au Conseil fédéral. Celui-ci serait alors libre de criminaliser de nombreuses organisations légitimes. De plus, les décisions du Conseil fédéral ne seraient soumises à aucune approbation du Parlement ni à aucun contrôle de la justice.

3.5 Consultation des commissions compétentes en matière de politique de sécurité (art. 1, al. 2)

Le **PS**, le **PEV**, **Amnesty International**, **Freikirchen.ch**, et l'**ODAGE** demandent que les commissions parlementaires compétentes soient consultées en cas d'interdictions d'organisations et de groupements apparentés au Hamas. Le **PS** précise que le Conseil fédéral ne doit pouvoir interdire des organisations apparentées au Hamas qu'après avoir consulté les Commissions de politique extérieure et les Commissions de la politique de sécurité des Chambres fédérales. Les **JDS** et **droitsfondamentaux.ch** exigent que la décision d'interdiction ne soit édictée qu'après consultation du Parlement et qu'un contrôle judiciaire soit prévu.

3.6 Précision de l'acte de soutien au sens de l'art. 260^{ter} CP

Les Verts craignent que la loi proposée ait un effet dissuasif sur l'aide humanitaire apportée à la population civile. Ils invitent le Conseil fédéral à spécifier explicitement dans son message que l'interdiction vise les personnes physiques ou morales ayant *sciemment* commis ou facilité un acte de terrorisme ou y ayant participé.

En vue d'une mise en œuvre claire, la **CCPCS** souhaiterait que le message précise le plus concrètement possible en quoi consistent les potentiels actes de participation et de soutien.

3.7 Exception à la punissabilité – pérennité de l'aide humanitaire et des services diplomatiques de la Suisse

Le **PLR** valorise la capacité de la loi à permettre des interactions diplomatiques avec le Hamas qui ne renforcent pas ses activités nuisibles, ainsi que la clause d'exception pour les services humanitaires essentiels.

Le canton de **Genève**, l'**Appel de Genève** et le **DCAF / GCSP** craignent que les acteurs étatiques et non étatiques établis dans la Genève internationale, ne voulant pas courir le risque de faire l'objet de poursuites pénales, soient limités dans leurs activités. Or la loi pourrait compromettre l'attractivité de la Genève internationale pour ce genre de réunions hautement stratégiques. Les engagements sociaux et les pourparlers de paix avec les Palestiniens doivent pouvoir se poursuivre.

Le **PS**, **les Verts** et le **PEV** demandent que la Suisse poursuive ses services humanitaires et sa politique de paix impartiale. Les services humanitaires et diplomatiques de la Suisse doivent rester possibles malgré l'interdiction du Hamas, avec lequel notre pays doit pouvoir continuer à avoir des contacts en cas de besoin. Dans ce contexte, le **PS** propose un nouvel art. 2, qui prévoit que les représentants de la Suisse et des organisations internationales et humanitaires impartiales sont autorisés à poursuivre leurs efforts dans le but de trouver une solution de paix dans le conflit au Proche-Orient, à entrer en contact avec toutes les parties belligérantes et les acteurs et à négocier avec eux. **Les Verts**, **Alliance Sud**, le **DCAF / GCSP**, le **Forum pour les droits humains**, **Frieda**, l'**EPER** et **swisspeace** réclament l'ajout d'un alinéa à l'art. 1, selon lequel l'interdiction ne s'applique pas lorsque la Confédération, des organisations multilatérales ou des organisations non gouvernementales agissent dans l'intérêt de la promotion de la paix, de la mise en œuvre du droit humanitaire, de la coopération au développement, des droits humains et de la sécurité intérieure et extérieure de la Suisse. **Les JDS** et **droitsfondamentaux.ch** exigent la garantie de l'aide humanitaire dans une large mesure et la non-criminalisation de la population civile dans la bande Gaza pour des activités quotidiennes normales.

3.8 Respect de la liberté d'expression et de réunion

Les Verts, les **JDS**, **Amnesty International**, **droitshumains.ch** et **solidaritéS** notent que l'interdiction du Hamas, sous cette forme, présente le risque d'une criminalisation de la participation et du soutien aux personnes qui s'engagent en Suisse pour les droits de la population palestinienne et contre la violence exercée par l'armée israélienne, rendant l'exercice des droits fondamentaux excessivement difficile. Toute restriction du droit à la liberté d'expression et de réunion pacifique doit avoir pour seul but la protection de la sécurité nationale, être nécessaire à cette fin et proportionnée à l'objectif légitime poursuivi. Le Conseil fédéral devrait spécifier ces éléments dans son message pour délimiter le champ d'application de la loi.

La **CCC Genève** et le **Groupe santé Genève** critiquent le fait que le projet de loi restreint les droits fondamentaux de manière illicite.

3.9 Norme pénale autonome

Pour le **MPC**, il est préférable de créer un élément constitutif de l'infraction en vertu d'une loi spécifique, à l'image de l'art. 2 de l'ancienne loi fédérale du 12 décembre 2014 interdisant les groupes "Al-Qaïda" et "État islamique" et les organisations apparentées, plutôt que de renvoyer à l'art. 260^{ter} CP. Comme l'interprétation ou l'application définitive de la norme pénale de l'art. 260^{ter} CP est réservée au pouvoir judiciaire, il se pourrait, en pratique, qu'un tribunal refuse de considérer que les critères des éléments constitutifs de l'infraction de l'art. 260^{ter} CP sont réunis malgré le renvoi dans la loi spéciale. Cette situation créerait une insécurité juridique.

3.10 Compétence en matière de poursuite pénale

Les cantons de **Bâle-Campagne** et de **Saint-Gall**, le **MPC** et la **CCPCS** demandent que la poursuite et le jugement d'actes de participation au Hamas et aux organisations et groupements apparentés et de soutien en leur faveur soient soumis à la juridiction fédérale, car le MPC possède déjà un vaste savoir-faire dans l'instruction d'actes de soutien en faveur d'organisations terroristes. Cela permettrait de créer des relations claires et de simplifier la collaboration entre la Confédération et les cantons.

Le canton de **Zurich** salue la compétence actuelle des autorités cantonales au sens de l'art. 24 du code de procédure pénale lorsque les actes punissables ont été commis pour une part prépondérante dans un canton.

3.11 Application de la loi sur les embargos

Les Verts demandent le décret de sanctions contre le Hamas et ses membres à travers la loi du 22 mars 2002 sur les embargos, une interdiction n'étant pas la seule possibilité de prendre des mesures contre cette organisation.

3.12 Violation de principes de l'État de droit

Selon les **JDS** et **droitsfondamentaux.ch**, le projet de loi viole les principes fondamentaux de l'État de droit en instaurant une présomption légale irréfragable selon laquelle le Hamas est une organisation interdite au sens de l'art. 260^{ter} CP. L'interdiction ne peut dès lors pas être examinée, comme c'est le cas pour l'interdiction d'organisations au sens de l'art. 74 LRens. Par ailleurs, c'est aux tribunaux qu'il incombe de constater si tous les critères des éléments constitutifs de l'infraction sont remplis dans le cas d'espèce. Le projet violerait donc aussi le principe de la séparation des pouvoirs.

Le **MPC** exprime des réserves quant à la conception de l'interdiction et craint que l'application de la loi n'engendre un conflit au niveau de la séparation des pouvoirs, car l'interprétation ou l'application définitive de la norme pénale (art. 260^{ter} CP) est du ressort du pouvoir judiciaire. Il estime donc qu'une interdiction pourvue d'une disposition pénale autonome est un moyen plus approprié.

3.13 Durée de validité (art. 2, al. 3)

Le projet de loi limite la durée de l'interdiction à cinq ans, le Parlement pouvant la prolonger selon la procédure législative ordinaire. L'**ASI** et un **particulier** demandent de ne pas prévoir de limitation, qui n'a de sens selon l'**ASI** que si l'on s'attend à une dissolution du Hamas et des organisations apparentées dans un avenir proche ou à un changement radical de leurs buts et de leurs moyens, deux éventualités qui sont selon elle improbables.

3.14 Besoins en ressources

Les cantons de **Glaris**, de **Nidwald**, d'**Obwald** et du **Tessin** ainsi que la **CCPCS** notent que la charge de travail supplémentaire due à l'interdiction du Hamas n'est pas encore quantifiable pour les autorités cantonales de poursuite pénale. Le canton de **Genève** s'interroge sur une participation financière de la Confédération à la poursuite pénale des cantons.

Le **TAF** indique qu'il pourrait recevoir davantage de recours avec l'entrée en vigueur de la loi fédérale telle qu'elle est proposée.

4 Consultation

Conformément à l'art. 9 de la loi du 18 mars 2005 sur la consultation⁴, le public a accès au dossier soumis à consultation, ainsi qu'après expiration du délai de consultation, aux avis exprimés par les participants, tout comme – après que le Conseil fédéral en a pris connaissance – au rapport sur les résultats de la consultation. Ces documents sont disponibles sous forme électronique sur la plateforme de publication du droit fédéral⁵.

⁴ RS 172.061

⁵ www.fedlex.admin.ch > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2024 > DFJP > 2024/12

Liste des organismes ayant répondu

1. Prise de position

1.1 Cantons

AG	Argovie
AI	Appenzell Rhodes-Intérieures
AR	Appenzell Rhodes-Extérieures
BE	Berne
BL	Bâle-Campagne
BS	Bâle-Ville
FR	Fribourg
GE	Genève
GL	Glaris
GR	Grisons
JU	Jura
LU	Lucerne
NW	Nidwald
OW	Obwald
SG	Saint-Gall
SH	Schaffhouse
SZ	Schwyz
TG	Thurgovie
TI	Tessin
UR	Uri
VD	Vaud
VS	Valais
ZG	Zoug
ZH	Zurich

1.2. Partis politiques

Le Centre	Le Centre
PEV	Parti évangélique suisse
PLR	PLR. Les Libéraux-Radicaux
PS	Parti socialiste suisse
UDC	Union démocratique du centre
UDF	Union démocratique fédérale
Les Verts	Les VERT-E-S suisses

1.3. Ministère public de la Confédération

MPC	Ministère public de la Confédération
------------	--------------------------------------

1.4. Organisations intéressées et particuliers

Alliance Sud	Alliance Sud
Amnesty International	Amnesty International
Appel de Genève	Appel de Genève
ASI	Association Suisse-Israël
ASP	Association Suisse-Palestine
CCC Genève	Commission Contributive Citoyenne Genève
CCDJP	Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police
CCPCS	Conférence des commandantes et des commandants des polices cantonales de Suisse
DCAF / GCSP	DCAF: Centre de Genève pour la gouvernance du secteur de la sécurité GCSP: Centre de politique de sécurité, Genève (Geneva Centre for Security Policy)
droitsfondamentaux.ch	droitsfondamentaux.ch
EPER	Entraide protestante suisse
Forum pour les droits humains	Forum pour les droits humains en Israël et Palestine
Freikirchen.ch	Fédération des Églises évangéliques libres et des communautés chrétiennes de Suisse
Frieda	Frieda – l'organisation féministe pour la paix
FSCI	Fédération suisse des communautés israélites
FSP	Fédération Suisse-Palestine
Groupe santé Genève	Groupe santé Genève
JDS	Juristes démocrates de Suisse
ODAGE	Ordre des avocats de Genève
Particuliers	Werner Baumgartner Marcel Leutenegger Jean-Pierre Egger
PJLS	Plateforme des juifs libéraux de Suisse
solidaritéS	Mouvement anticapitaliste, féministe et écosocialiste
swisspeace	Fondation suisse pour la paix

2. Renonciation à une prise de position

ASM	Association suisse des magistrats de l'ordre judiciaire
NE	Neuchâtel
SO	Soleure
TAF	Tribunal administratif fédéral
TF	Tribunal fédéral
TPF	Tribunal pénal fédéral
UPS	Union patronale suisse