



23.066

## Foltergütergesetz

### Loi sur les biens utilisés pour la torture

*Differenzen – Divergences*

#### CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 13.06.24 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 03.12.24 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 12.12.24 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)

#### Bundesgesetz über den Handel mit Foltergütern

#### Loi fédérale sur le commerce des biens utilisés pour la torture

##### **Art. 2 Abs. 1, 3; 6; 9 Abs. 1 Bst. a-d, 2 Bst. c**

*Antrag der Mehrheit*

Festhalten

*Antrag der Minderheit*

(Bühler, Addor, Buffat, Bürgi Roman, Freymond, Golay Roger, Sormanni, Steinemann, Tuena)

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

##### **Art. 2 al. 1, 3; 6; 9 al. 1 let. a-d, 2 let. c**

*Proposition de la majorité*

Maintenir

*Proposition de la minorité*

(Bühler, Addor, Buffat, Bürgi Roman, Freymond, Golay Roger, Sormanni, Steinemann, Tuena)

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

**Bühler** Manfred (V, BE): Comme cela a été dit, il reste une seule divergence avec le Conseil des Etats, qui concerne l'exclusion des produits thérapeutiques du champ d'application de la loi sur les biens utilisés pour la torture (LBT). La minorité, que j'ai le redoutable honneur de représenter, propose d'adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Plusieurs arguments plaident en faveur de cette proposition. Celle-ci touche notamment, vous le savez, les articles 2 et 6. Vous n'ignorez pas que dans le domaine des produits thérapeutiques, notre pays est largement aligné sur les dispositions de l'Union européenne. La loi sur les produits thérapeutiques prévoit des obligations d'autorisation pour les médicaments et leur exportation notamment. Une réglementation supplémentaire par le biais de la LBT n'est pas nécessaire et risque de créer des insécurités juridiques. J'ai bien compris que des dispositions seraient biffées de la loi sur les produits thérapeutiques en raison de leur inscription dans le texte que nous discutons.

On nous dit que, de ce fait, il n'y aurait pas d'insécurité juridique dans l'application des deux lois différentes. Je ne partage pas cet avis. Si des produits thérapeutiques qui peuvent par nature avoir un double usage sont réglés dans deux textes légaux différents, des problèmes de compétences vont nécessairement apparaître pour des autorisations ou des procédures administratives. L'application d'un texte ou d'un autre en fonction de critères subjectifs tels que ceux mentionnés dans le texte – je les rappelle: "susceptibles d'être utilisés pour infliger la peine capitale"; "lorsqu'il y a lieu de penser qu'ils sont destinés à cet usage" – ouvrira un champ de bataille juridique sans fin pour l'application de l'une ou de l'autre loi. Il faut éviter ce genre d'insécurité juridique dans un domaine aussi stratégique que l'exportation des produits thérapeutiques. Vous n'ignorez pas l'importance du secteur des médicaments pour notre prospérité nationale. Créer une insécurité juridique sans



le moindre besoin est une mauvaise décision. La Suisse n'a rien à se reprocher en comparaison internationale, et particulièrement en comparaison européenne, dans ce domaine. Je le répète: la loi sur les produits thérapeutiques est parfaitement adéquate et suffisante. Je vous rappelle que les recommandations du Conseil de l'Europe – l'annexe IV au règlement de l'UE – sont mises en oeuvre dans la LBT.

Par ailleurs, il existe déjà des bases juridiques suffisantes pour l'activité de courtage et l'assistance technique dans le domaine des médicaments. L'assistance technique est par exemple aussi déjà couverte par l'article 21 alinéa 1bis de la loi sur les produits thérapeutiques, qui renvoie également au droit de l'Union européenne. Les bases juridiques sont donc suffisantes. Le Conseil des Etats, dans sa grande sagesse, a tenu compte de ces éléments et d'autres également lors de sa séance du 3 décembre dernier.

Je vous recommande donc chaudement de suivre l'avis de notre chambre de réflexion en acceptant ma proposition de minorité.

**Le président** (Page Pierre-André, premier vice-président): Le groupe libéral-radical renonce à prendre la parole et soutient la proposition de la majorité.

**Jaccoud Jessica** (S, VD): Comme vous le savez, chaque loi contient en son article premier l'énoncé de ses buts. La loi sur les produits thérapeutiques a pour but "de protéger la santé de l'être humain et des animaux". La loi sur les biens utilisés pour la torture, que nous traitons aujourd'hui, a, quant à elle, un autre but, qui est notamment celui de régler l'importation et l'exportation de biens susceptibles d'être utilisés en vue

#### AB 2024 N 2352 / BO 2024 N 2352

d'infliger la peine capitale. On comprend donc bien qu'il s'agit de deux objectifs bien distincts.

Faisons donc un petit cas pratique et prenons par exemple un objet qui pourrait être concerné par cette loi. Prenons l'exemple d'une guillotine; ainsi, la situation est claire. Cet objet n'a aucune autre destination que d'infliger la peine capitale. Elle tombera donc sans hésitation sous le coup de la loi qui nous occupe aujourd'hui, celle qui concerne les biens utilisés pour la torture.

Deuxième cas, peut-être un peu plus délicat: il s'agit du pentobarbital. Ce produit peut avoir un double usage, puisqu'il peut être utilisé, d'une part, pour l'exécution d'êtres humains par injection létale et, d'autre part, comme un produit anesthésiant dans le but précisément de protéger la santé de l'être humain ou d'animaux. La logique voudrait donc qu'il puisse être tantôt, suivant sa destination, être traité par la loi sur les produits thérapeutiques et tantôt par la loi sur les biens utilisés pour la torture. Il paraît en effet assez simple de distinguer le cas où, par exemple, le service pénitentiaire d'un Etat pratiquant la peine de mort ferait une commande en Suisse pour un tel produit de celui d'un hôpital qui ferait la même commande simplement pour ses stocks au bloc opératoire.

Or, la minorité défendue aujourd'hui par le groupe UDC et qui reprend la position du Conseil des Etats ne veut pas que ces produits anesthésiants qui peuvent également être utilisés pour l'exécution de la peine de mort soient soumis à la loi sur les biens utilisés pour la torture. Elle veut que cette gamme de produits sorte complètement du champ d'application de la loi. Ce n'est tout simplement pas acceptable. Il n'y a pas ici de bureaucratie excessive ou de doublons inutiles et encore moins d'insécurité juridique. Au contraire, il est question de cohérence.

Je vous invite donc, au nom du groupe socialiste, à confirmer votre version initiale, à rejeter la version du Conseil des Etats soutenue par la minorité aujourd'hui et à confirmer les travaux que nous avons réalisés il y a quelques semaines.

**Bühler Manfred** (V, BE): Chère collègue, comme exemple, vous avez indiqué un produit servant à l'injection létale. Si une administration pénitentiaire qui cherche à obtenir ce produit légal passe, par exemple, par un hôpital pour le commander, en quoi pensez-vous que cette inscription dans le projet de loi sur les biens utilisés pour la torture pourrait permettre d'éviter cela, alors que cela paraît déjà difficile avec l'autre loi? C'est la raison pour laquelle cette reprise dans la nouvelle loi est à mes yeux inutile.

**Jaccoud Jessica** (S, VD): Merci pour votre question. Je pense, avant toute chose, qu'il est absolument essentiel que notre appareil législatif soit cohérent. Je pense aussi que notre arsenal juridique doit être renforcé afin, précisément, que des produits qui sont fabriqués en Suisse ne puissent pas être utilisés pour infliger la mort à des êtres humains. Vous savez comme moi que des produits thérapeutiques fabriqués en Suisse ont malheureusement déjà été utilisés pour infliger la peine capitale dans certains Etats après avoir transité par d'autres pays. Aujourd'hui, on doit absolument agir et être extrêmement strict, et cela commence par la cohérence de notre arsenal juridique, en reprenant les annexes de la réglementation européenne. Aujourd'hui,



faire le distinguo entre la guillotine et des produits qui peuvent être utilisés pour infliger la peine de mort, sous prétexte que ceci créerait une insécurité juridique, ne se justifie pas. Ce, d'autant que l'Union européenne n'a pas fait le même choix que celui que nous ferions dans ce cas-là.

**Präsidentin** (Riniker Maja, Präsidentin): Die Grüne Fraktion verzichtet auf ein Votum und unterstützt den Antrag der Mehrheit.

**Parmelin** Guy, conseiller fédéral: Nous sommes aujourd'hui présents pour répondre à une question: la réglementation de médicaments susceptibles d'être utilisés pour la peine de mort doit-elle être régie par la loi sur les produits thérapeutiques ou par la nouvelle LBT? Le Conseil des Etats est d'avis que les médicaments doivent être régis par la loi sur les produits thérapeutiques. En effet, il estime qu'il faut éviter les doubles législations et les procédures d'autorisation parallèles. Cependant, le projet proposé par le Conseil fédéral supprimerait les dispositions concernant le contrôle des médicaments utilisés pour la peine de mort de la loi sur les produits thérapeutiques et les déplacerait dans la LBT. En d'autres termes, l'obligation d'autorisation passerait d'une loi à l'autre. Aucune nouvelle obligation d'autorisation ne serait créée. Par conséquent, la situation en ce qui concerne les autorisations nécessaires resterait la même, que la base juridique soit la loi sur les produits thérapeutiques ou la LBT. Le Conseil fédéral est d'avis que les médicaments utilisés pour la peine de mort doivent être réglementés dans le cadre de la nouvelle loi, et ce, pour deux raisons.

Premièrement, en déplaçant les dispositions relatives aux médicaments utilisés pour la peine de mort de la loi sur les produits thérapeutiques à la LBT, nous restons dans l'esprit et dans l'objectif de chaque loi. L'article 1 de la loi sur les produits thérapeutiques stipule que son objectif est de protéger la santé des humains et des animaux et de "garantir la mise sur le marché de produits thérapeutiques de qualité, sûrs et efficaces". La loi sur les produits thérapeutiques est donc, en quelque sorte, une loi sur la protection des consommateurs. La LBT, comme l'indique aussi son article 1, règle "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". La problématique de ces médicaments, qui pourraient être utilisés dans le cadre de l'exécution de peines de mort, dans le monde, n'est pas du tout à sa place dans la loi sur les produits thérapeutiques. Il s'agit donc de faire en sorte qu'elle soit intégrée dans cette nouvelle loi. Notre point de vue est clair: l'interdiction d'exportation de médicaments, s'ils sont destinés à l'exécution d'êtres humains, doit être intégrée dans la LBT, 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. C'est une question de cohérence.

Deuxièmement, cela reflète également la pratique de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe, où tous les biens qui pourraient être utilisés pour la peine de mort et la torture sont couverts par un seul règlement.

Les dispositions de la loi sur les produits thérapeutiques ont été ajoutées en 2019, avant que la recommandation du Conseil de l'Europe ne soit approuvée; c'était en 2021. Par conséquent, la proposition de déplacer ces dispositions dans la nouvelle loi suit non seulement la pratique bien établie de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe, mais elle permet aussi à notre pays d'actualiser sa législation pour tenir compte de ces développements internationaux.

Le Conseil des Etats a également voulu introduire une nouvelle règle de priorité à l'article 2 alinéa 3, afin de préciser que la LBT ne s'applique que si la loi sur les produits thérapeutiques n'est pas applicable. Cette précision n'est pas nécessaire. En effet, si les médicaments pouvant être utilisés pour infliger la peine capitale continuent d'être réglementés dans la seule loi sur les produits thérapeutiques et non pas dans la LBT, il n'y aura pas de recoupement des biens couverts. Par conséquent, il n'y aura aucune nécessité d'établir une règle de priorité entre les deux textes de loi.

De même, dans le cas où les médicaments destinés à infliger la mort seraient à l'avenir régis par la LBT et non plus par la loi sur les produits thérapeutiques, il ne serait absolument pas nécessaire d'établir une priorisation entre les deux lois. Comme je l'ai déjà mentionné, la réglementation par la LBT de l'exportation de ces médicaments dans l'intention de s'en servir pour infliger la peine capitale remplace la réglementation correspondante dans la loi sur les produits thérapeutiques qui, elle, sera naturellement biffée.

Dans les deux cas, ces lois ne se concurrencent pas: soit le médicament sert, par exemple, pour une anesthésie médicale et, dans ce cas, c'est la loi sur les produits thérapeutiques qui s'applique, soit il est commandé alors qu'il y a lieu de supposer qu'il devrait servir à des exécutions et, dans ce cas, c'est la LBT qui s'applique et son exportation est

AB 2024 N 2353 / BO 2024 N 2353

interdite. On évite ainsi un mélange des genres et, dans les deux cas, il n'y a pas nécessité de priorisation.





Pour reprendre un exemple donné hier matin en commission – cela a été rappelé aujourd'hui par Mme la conseillère nationale Jaccoud –, on peut imaginer qu'un médicament commandé par un pénitencier afin d'infliger la peine de mort soit traité dans le cadre de la LBT, alors qu'un autre médicament commandé par une clinique vétérinaire, serait traité dans le cadre de la loi sur les produits thérapeutiques.

En ce qui concerne l'impact de cette nouvelle loi sur d'autres biens, plus précisément les biens à double usage, il n'y a également pas de recoupement: les biens à double usage ne figurent pas sur la liste des biens de l'Union européenne et ne tomberont donc pas non plus dans le cadre de la loi.

Je vous invite à suivre la majorité de la commission de votre conseil. Monsieur le conseiller national et porte-parole de la minorité, pour une fois, c'est le Conseil national qui semble être la chambre de réflexion.

**Flach Beat** (GL, AG), für die Kommission: Sie haben es gehört: Diesmal sind wir die Chambre de Réflexion. Ich darf Ihnen aus der Kommission berichten. Die Kommission lehnte den Antrag, der Ihnen jetzt als Antrag der Minderheit Bühler vorliegt, mit 15 zu 9 Stimmen ab.

Worum geht es? Eigentlich geht es um eine relativ technische Frage, nämlich die, wo die Arzneimittel aufgeführt werden sollen, die genutzt werden können, um die Todesstrafe durchzuführen. Neu sollen diese Stoffe entsprechend den Listen der EU-Anti-Folter-Verordnung im Foltergütergesetz aufgelistet werden und nicht mehr im Heilmittelgesetz. Das macht in verschiedener Hinsicht Sinn. Es geht um Stoffe, die explizit dafür verwendet werden sollen, einen Menschen zu töten, nämlich im Rahmen einer Todesstrafe. Das soll in einem Gesetz geregelt werden, in dem es um Folter und Ähnliches geht; darum gehört eine Liste dieser Stoffe in diesem Sinne schon ins Foltergütergesetz.

Ich gebe Ihnen ein Beispiel, das dies vielleicht etwas verdeutlicht. Anhang II der EU-Anti-Folter-Verordnung enthält die Liste der Güter, auf die sich die Artikel 3 und 4 dieser Verordnung beziehen. In dieser Liste findet man unter dem Code der Kombinierten Nomenklatur (KN-Code) 8413 81 00 folgenden Eintrag: "Automatische Injektionssysteme, konstruiert zur Hinrichtung von Menschen durch Verabreichung einer tödlichen chemischen Substanz". Solche Gerätschaften, solche Maschinen bestehen aus verschiedenen Bestandteilen. Theoretisch könnte der grenzüberschreitende Handel mit diesen Maschinen auch über die EU-Maschinenrichtlinie und in der Schweiz über die Verordnung über die Produktesicherheit geregelt werden. Weil aber der Zweck solcher Maschinen eben die Folter respektive die Durchführung der Tötung eines Menschen ist, muss der grenzüberschreitende Handel mit diesen Maschinen eindeutig im Foltergütergesetz geregelt werden.

Aus diesem Grund bitte ich Sie, der Mehrheit Ihrer Kommission und dem Bundesrat zu folgen, diese Stoffe aus dem Heilmittelgesetz zu nehmen, weil es sich eben nicht um Medikamente handelt, die den Zweck haben, Menschen zu heilen, und sie ins Foltergütergesetz aufzunehmen.

**Mahaim Raphaël** (G, VD), pour la commission: La Commission des affaires juridiques de notre conseil s'est réunie hier pour traiter de cette dernière divergence avec le Conseil des Etats, qui, pour des raisons qu'on peine à comprendre, a souhaité sortir la question des produits thérapeutiques du projet de LBT dont nous discutons aujourd'hui. La majorité de la commission a de la peine à comprendre pourquoi le Conseil des Etats a fait ce choix, qui créerait davantage de confusion et, contrairement précisément à ce que prétend la minorité, davantage d'insécurité juridique.

La variante du Conseil fédéral – la variante initiale – permet de ne pas avoir de doublons entre ces deux lois et permet également de garantir une sécurité juridique complète. Je vais essayer de vous expliquer pourquoi en quelques mots. La raison principale de cette discussion découle du fait qu'historiquement – c'est parfaitement correct –, la législation sur les produits thérapeutiques avait en quelque sorte anticipé ce questionnement sur les produits qui peuvent être utilisés pour infliger la mort et, dans ce cadre, les devants avaient été pris en prévoyant une disposition particulière qui traitait déjà cette question.

Cependant, maintenant que nous faisons un exercice complet sur l'intégralité des biens qui peuvent être utilisés pour la torture ou pour infliger la mort, il s'agit de rapatrier cette base légale en vigueur depuis un certain temps dans cette nouvelle loi, afin de traiter de la même manière tous les biens destinés à la torture ou à infliger la mort. Cela permet de répondre à un argument de la minorité, qui nous dit qu'une certaine confusion serait possible avec certains produits thérapeutiques qui peuvent être utilisés à des fins thérapeutiques, mais aussi pour infliger la mort: cet argument ne tient pas la route du point de vue de la majorité de la commission, puisque beaucoup d'autres biens visés par cette loi ne sont pas uniquement ou ne sont pas prioritairement destinés à infliger la torture ou la mort. Leur réglementation dans la loi permet donc cette approche nuancée. Parfois, ils sont utilisés à d'autres fins, notamment thérapeutiques. Parfois, ils peuvent être utilisés dans le cadre de ce qui est interdit par la loi, pour la torture ou pour infliger la mort.

En résumé: aucun doublon, une sécurité juridique garantie et – cela a déjà été dit par les personnes qui se



sont exprimées avant moi – l'importance de respecter les buts de chaque loi. La loi sur les produits thérapeutiques vise à garantir un certain nombre de protections pour les utilisateurs et utilisatrices des produits thérapeutiques et la LBT vise un autre but, manifestement assez éloigné du but poursuivi par la loi sur les produits thérapeutiques.

Enfin, dernier élément qui n'est pas complètement anodin sous l'angle de la sécurité juridique: avec le régime choisi par le Conseil fédéral, non seulement on met tous les produits dans la même législation, mais, en plus, on se calque sur la législation de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe et sur la manière dont ce régime est réfléchi dans le cadre des institutions européennes. Cela créera justement moins d'insécurité juridique que de le faire de cette façon.

Au vote, la Commission des affaires juridiques de notre conseil vous recommande de soutenir la variante initiale du Conseil fédéral et de maintenir la décision de notre conseil, par 15 voix contre 9.

**Präsidentin** (Riniker Maja, Präsidentin): Die Abstimmung gilt auch für Ziffer 2 Artikel 21 Absatz 1 Buchstabe c und Absatz 1bis.

*Abstimmung – Vote*

(namentlich – nominatif; 23.066/29986)

Für den Antrag der Mehrheit ... 119 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit ... 64 Stimmen

(0 Enthaltungen)

**Änderung anderer Erlasse**

**Modification d'autres actes**

**Ziff. 2 Art. 21 Abs. 1 Bst. c, 1bis**

*Antrag der Mehrheit*

Festhalten

*Antrag der Minderheit*

(Bühler, Addor, Buffat, Bürgi Roman, Freymond, Golay Roger, Sormanni, Steinemann, Tuena)

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

**Ch. 2 art. 21 al. 1 let. c, 1bis**

*Proposition de la majorité*

Maintenir

*Proposition de la minorité*

(Bühler, Addor, Buffat, Bürgi Roman, Freymond, Golay Roger, Sormanni, Steinemann, Tuena)

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

AB 2024 N 2354 / BO 2024 N 2354

**Präsidentin** (Riniker Maja, Präsidentin): Über den Antrag der Minderheit Bühler haben wir soeben bei Artikel 2 Absätze 1 und 3, Artikel 6, Artikel 9 Absatz 1 Buchstaben a bis d und Absatz 2 Buchstabe c abgestimmt.

*Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit*

*Adopté selon la proposition de la majorité*

**Präsidentin** (Riniker Maja, Präsidentin): Das Geschäft geht an den Ständerat zurück.