



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)  
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 03.03.25 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)  
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 12.03.25 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)  
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 21.03.25 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)  
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 21.03.25 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)

### 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*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Antrag der Minderheit*

(Jaccoud, Arslan, Dandrès, Docourt, Mahaim, Marti Min Li, Schmezer, Schneider Meret)  
Festhalten

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

*Proposition de la majorité*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Proposition de la minorité*

(Jaccoud, Arslan, Dandrès, Docourt, Mahaim, Marti Min Li, Schmezer, Schneider Meret)  
Maintenir

### Änderung anderer Erlasse Modification d'autres actes

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

*Antrag der Mehrheit*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Antrag der Minderheit*

(Jaccoud, Arslan, Dandrès, Docourt, Mahaim, Marti Min Li, Schmezer, Schneider Meret)  
Festhalten

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

*Proposition de la majorité*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Proposition de la minorité*

(Jaccoud, Arslan, Dandrès, Docourt, Mahaim, Marti Min Li, Schmezer, Schneider Meret)  
Maintenir

**Jaccoud** Jessica (S, VD): Nous sommes aujourd'hui en train de traiter la loi sur les biens utilisés pour la torture et nous devons traiter une seule et unique divergence qui demeure, après le traitement réalisé par le Conseil des Etats et notre conseil. Avant de revenir au cœur de cette divergence, j'aimerais rappeler l'objectif qui est poursuivi par cette loi, afin que ce soit bien clair pour tout le monde.

Il s'agit dans un premier temps d'interdire l'importation, le transit et l'exportation de biens utilisés à titre primaire pour la torture. A cet égard, on parle notamment d'une éventuelle guillotine ou d'une éventuelle chambre à gaz. Il s'agit aussi, via cette loi, de soumettre à autorisation – donc nous n'interdisons pas, mais nous soumettons à une autorisation spécifique – l'exportation, le courtage et la fourniture d'une assistance technique pour des biens utilisés à titre secondaire pour la torture. A titre d'exemple, on peut évoquer des produits thérapeutiques qui sont utilisés, d'une part, comme leur nom l'indique, dans les cas de thérapie ou en milieu hospitalier et qui peuvent, d'autre part, être utilisés afin d'infliger la peine capitale.

La majorité de notre commission et le Conseil des Etats veulent sortir ces médicaments, ces produits thérapeutiques de la loi que nous traitons aujourd'hui, en arguant que la loi sur les produits thérapeutiques soumet déjà à autorisation l'exportation de ces produits. On aurait donc un doublon qui serait inefficace et qu'il conviendrait de supprimer.

La minorité que je représente ainsi que le groupe socialiste vous invitent à ne pas suivre cette argumentation pour deux raisons. Premièrement, certains éléments relèvent de la cohérence. Tout d'abord, je vous rappelle tout de même que la loi sur les produits thérapeutiques a pour objectif de protéger la santé et l'être humain. Il convient donc d'éviter qu'une loi qui a pour objectif de protéger la santé réglemente en parallèle des produits thérapeutiques qui sont utilisés afin d'infliger la peine capitale. Nous estimons que ceci est à tout le moins antinomique. Ensuite, la loi sur les biens utilisés pour la torture a précisément pour objectif de régler le commerce de ces biens. C'est dans cette loi qu'on doit traiter ces produits thérapeutiques lorsqu'ils sont commercialement destinés à infliger la peine capitale. Je vous le disais, la première raison est celle de la cohérence.

Deuxièmement, il y a une nécessité, puisque la loi sur les produits thérapeutiques, actuellement, ne réglemente pas le courtage et la fourniture d'une assistance technique de ces médicaments dans l'hypothèse où ils sont destinés à infliger la peine capitale ou la torture. Nous avons donc une véritable plus-value à les intégrer dans cette loi. Si nous nous contentons de les inscrire dans la loi sur les produits thérapeutiques, nous ne permettons pas de soumettre à autorisation le courtage et la fourniture d'une assistance technique de ces produits thérapeutiques dès lors que leur destination est d'infliger la peine capitale ou la torture.

En suivant donc la majorité, vous permettriez, théoriquement, que, dans notre pays, on continue à faire commerce de médicaments destinés à infliger la peine capitale, par une activité de courtage, par exemple, sans que cela soit soumis à autorisation.

Pour cette raison, la minorité que je représente, ainsi que mon groupe, vous invitent à soutenir cette proposition de minorité et donc à rejeter la décision du Conseil des Etats.

**Arslan** Sibel (G, BS): Heute entscheiden wir über die letzte Differenz. Sollen Arzneimittel, die für Folter oder für die Todesstrafe missbraucht werden könnten, weiterhin dem Heilmittelgesetz unterstehen oder ins Foltergütergesetz überführt werden? Die Minderheit spricht sich aus drei wichtigen Gründen klar für die Überführung aus – die Minderheitssprecherin hat den Antrag bereits begründet –:

1. Die aktuelle Regelung weist eine gefährliche Lücke auf. Es fehlt eine Lizenzpflicht für die Bereitstellung technischer Hilfe und die Vermittlung solcher Arzneimittel. Diese

**AB 2025 N 275 / BO 2025 N 275**

Schwachstelle ermöglicht eine unkontrollierte Weitergabe. Die Integration ins Foltergütergesetz würde hier wirksam Abhilfe schaffen.

2. Die internationale Praxis zeigt, dass wir einen anderen, den richtigen Weg gehen könnten. Die EU und der Europarat haben sämtliche Güter mit Folter- oder Todesstrafenbezug bereits unter ein einheitliches Exportkontrollgesetz gestellt. Die Schweiz hat sich völkerrechtlich verpflichtet, diese Standards zu übernehmen, und sollte dies nun konsequent tun.

3. Rechtsklarheit und Effizienz sind entscheidend. Die Verlagerung ins Foltergütergesetz sorgt für eine einheitliche, menschenrechtlich orientierte Kontrolle und verhindert Schlupflöcher.

Deshalb bitte ich Sie, der Minderheit zu folgen und so die Differenz aufrechtzuerhalten.



**Präsidentin** (Riniker Maja, Präsidentin): Die Grünliberale Fraktion unterstützt den Antrag der Mehrheit.

**Bühler** Manfred (V, BE): J'ai eu le privilège, le 12 décembre dernier, de défendre ma minorité, dont la position était celle qui est aujourd'hui majoritaire au sein de la commission. Je ne peux donc que reprendre les arguments qui avaient été développés à l'époque et y renvoyer.

Entretemps, le Conseil des Etats a rediscuté de ce point. Cette question peut paraître annexe, mais elle n'est quand même pas sans importance, puisqu'il s'agit de savoir si la loi sur les produits thérapeutiques doit rester applicable en premier lieu par rapport à la loi que nous examinons aujourd'hui. Il s'agit de courtage et d'assistance technique, donc des aspects finalement très annexes par rapport au cœur de la loi dont nous discutons aujourd'hui.

Si quelqu'un pouvait me dire, dans cette salle, que la Suisse est une plaque tournante de produits thérapeutiques utilisés pour infliger la peine de mort, ce serait très étonnant, parce que ce n'est pas le cas. Il n'y a donc pas de réel problème et il n'y a pas de nécessité d'inclure les produits thérapeutiques dans la nouvelle loi dont nous discutons. Le Conseil des Etats l'a très bien reconnu. Il n'y a pas de véritable discussion à ce sujet, pas de nécessité de changer une pratique qui fonctionne, puisque, au fond, les autorisations en matière de produits thérapeutiques sont délivrées par une administration extrêmement compétente et qu'il n'y a pas véritablement de soucis à se faire de ce point de vue là.

Donc, pour des raisons de sécurité du droit et de continuité de la pratique actuelle, qui a fait ses preuves, je vous propose, au nom du groupe UDC, de suivre la majorité de la commission et, donc, d'adhérer sur ce point à la décision du Conseil des Etats.

**Präsidentin** (Riniker Maja, Präsidentin): Die FDP-Liberale Fraktion unterstützt den Antrag der Mehrheit.

**Parmelin** Guy, conseiller fédéral: Dans le cadre du débat sur la loi sur les biens utilisés pour la torture (LBT), la semaine dernière, le Conseil des Etats a clairement indiqué qu'il ne souhaitait pas modifier les compétences et les procédures d'autorisation éprouvées dans le domaine des médicaments avec Swissmedic comme autorité qui délivre les autorisations; notamment, un changement de responsabilité ou même une double procédure d'approbation devant deux autorités devrait être évité.

En tant que ministre de l'économie, il est particulièrement important pour moi de créer des conditions favorables à l'économie nationale. Cela implique notamment de simplifier autant que possible les procédures d'autorisation pour les entreprises suisses concernées. A cet égard, je peux comprendre les arguments du Conseil des Etats. Le maintien de la responsabilité de Swissmedic contribue à cet objectif, et on peut donc soutenir une telle solution.

Permettez-moi néanmoins de dire quelques mots sur la situation juridique matérielle. Les substances qui pourraient être utilisées pour infliger la peine capitale en vertu de l'annexe 4 du règlement anti-torture de l'UE et qui seront à l'avenir couvertes par la LBT sont actuellement soumises à la loi sur les produits thérapeutiques sous certaines conditions et, dans certains cas, également à la loi sur les stupéfiants. Le thiopental et le thiopental sodique qui sont le plus souvent utilisés pour infliger la peine capitale ne sont pas couverts par la loi sur les stupéfiants. Selon Swissmedic, la plupart des permis d'exportation concernent ces deux substances. Comme déjà indiqué au Conseil des Etats, ni la loi sur les produits thérapeutiques ni la loi sur les stupéfiants ne réglementent la fourniture d'une assistance technique, mais la LBT le ferait. La référence à l'article 21 alinéa 1bis de la loi sur les produits thérapeutiques qui a été faite au Conseil des Etats ne résout pas le problème, car la disposition d'exécution correspondante dans l'ordonnance sur les autorisations dans le domaine des médicaments ne couvre pas les activités concernées.

Ainsi, si l'on veut parvenir à une solution qui soit substantiellement identique à la réglementation de la LBT, il faudrait modifier l'ordonnance à cet égard.

J'ai expliqué au Conseil des Etats que la loi sur les produits thérapeutiques et la LBT poursuivent des objectifs différents. La loi sur les produits thérapeutiques est avant tout une loi de protection des consommateurs, tandis que la LBT vise à empêcher l'utilisation de médicaments pour la peine capitale dans d'autres pays. En raison de ces objectifs différents, il me semble que les produits médicaux qui peuvent être utilisés pour infliger la peine capitale sont fondamentalement mieux traités dans la LBT. Si cette approche devait être poursuivie et que Swissmedic restait l'autorité qui délivre les autorisations, elle devrait à l'avenir appliquer la LBT dans ce domaine. L'utilité pour Swissmedic d'appliquer une partie de la LBT, en plus de la loi sur les produits thérapeutiques et de la loi sur les stupéfiants, est contestable.

Indépendamment du fait que les médicaments soient réglementés par la LBT ou par la loi sur les produits thérapeutiques, je tiens à souligner l'importance de la LBT pour la protection des droits de l'homme. Sans cette loi, les biens utilisés à titre secondaire pour la torture et d'autres peines ou traitements cruels, inhumains



ou dégradants ne peuvent pas être contrôlés. De plus, en ne mettant pas en oeuvre cette législation, la Suisse risquerait de voir sa réputation suffisamment ternie. Elle risquerait surtout d'être perçue comme un pays de contournement dans un domaine économiquement insignifiant pour elle. En outre, on pourrait se demander pourquoi la Suisse a soutenu la recommandation du Conseil de l'Europe sans toutefois la mettre en oeuvre.

En résumé, je peux donc affirmer qu'il existe des différences dans le contenu de la réglementation juridique actuelle pour les médicaments qui peuvent être utilisés pour infliger la peine capitale par rapport à la réglementation de la LBT. Toutefois, ces différences sont de nature plutôt mineure, de sorte que le maintien de la situation juridique actuelle peut se justifier. Enfin, en ce qui concerne la responsabilité de l'application de la loi dans ce domaine, il semble logique de laisser cette tâche à Swissmedic.

C'est dans cet esprit que je vous invite à suivre le Conseil des Etats concernant la suppression de l'article 6 qui concerne les médicaments. En revanche, la décision du Conseil des Etats d'ajouter une règle de priorité à l'article 2 ne devrait pas être soutenue. Si les médicaments pouvant être utilisés pour infliger la peine capitale continuent d'être régis par la loi sur les produits thérapeutiques et non par la LBT, alors les médicaments seront complètement exclus du champ d'application de la LBT. Il n'y a donc pas de chevauchement entre les deux lois. Par conséquent, je le répète, il n'est pas absolument nécessaire d'établir cette règle de priorité entre les deux lois.

**Bläsi** Thomas (V, GE): Merci Monsieur le conseiller fédéral. En matière de médicaments, entre un médicament utile et un poison, il n'y a qu'une question de dose. Dès lors, par rapport au pentobarbital sodique, utilisé pour infliger la mort, pourquoi ne pas avoir, au minimum, une comptabilité des doses – c'est-à-dire du nombre d'emballages – et un processus qui va jusqu'à la destruction, exactement comme on le fait, par exemple, pour les stupéfiants ou les dérivés amphétaminiques utilisés pour l'hyperactivité ou ce genre de choses? En effet, ce n'est qu'une question de dose. Si vous prenez une dose très importante de Dafalgan, vous perdrez votre foie, et

AB 2025 N 276 / BO 2025 N 276

si vous prenez une très grande dose d'aspirine, vous perdrez vos reins.

**Parmelin** Guy, conseiller fédéral: Merci pour votre question. Je le dis en toute transparence: si on commence à entrer dans des détails tels que vous les exprimez maintenant, qui sont importants, on ne va pas s'en sortir. La solution qui a été choisie par le Conseil fédéral avait le mérite de la transparence et de la clarté. Elle a d'ailleurs été soutenue par votre conseil. Aujourd'hui, il semble qu'on a un blocage entre les deux conseils. Ce qu'il faut à tout prix éviter, c'est que, à la fin, il y ait un "accident" et que nous n'ayons rien, parce que là on aurait vraiment des problèmes. La solution qui a été trouvée est une solution de compromis; en général, un compromis ne constitue jamais une solution parfaite, mais on peut vivre avec cette solution en évitant cet écueil. C'est pour cela que nous avons choisi de nous rallier, bon gré mal gré, aux injonctions de la "chambre de réflexion".

**Flach** Beat (GL, AG), für die Kommission: Wir sind hier beim Foltergütergesetz in der Differenzvereinbarung. Es geht um verschiedene Bestimmungen und eigentlich um zwei Konzepte: Das Konzept, das der Nationalrat verfolgt, ist dasjenige, das auch der Bundesrat verfolgt hat. Es geht um Arzneimittel, die nicht der Gesundheit dienen, sondern z. B. der Vollstreckung der Todesstrafe. Bei diesen soll ebenfalls das Foltergütergesetz gelten und angewendet werden.

Der Ständerat ist in dieser Frage anderer Meinung und will dieses Thema im Heilmittelgesetz regeln. Die Ständeräte haben mit 32 zu 13 Stimmen dieser Idee zugestimmt. Ich glaube, mit Fug und Recht sagen zu können: Wenn man die Diskussion und das Stimmenverhältnis anschaut, muss man annehmen, dass sich daran wahrscheinlich nicht viel ändern wird.

Ihre Kommission hat am 5. März getagt. Wir haben uns insbesondere die Frage gestellt: Wie bekommt man mit dem Beschluss des Ständerates eine Lösung, ohne dass sich eine zusätzliche Bürokratie entwickelt? Es stellt sich die Frage, wo die technische Hilfe und die Vermittlung von solchen Arzneimitteln geregelt werden sollen. Im Heilmittelgesetz fehlen solche Regelungen, im Foltergütergesetz wäre das aufgenommen.

Die Diskussion in der Kommission hat gezeigt, dass man mit der Idee des Ständerates, das ins Heilmittelgesetz zu nehmen, eine genügende gesetzliche Grundlage hätte, um die Verordnung in dieser Frage anzupassen, um diese Gesetzeslücke also mit der Verordnung zu schliessen. In einer Frage sind sich Ständerat und Nationalrat bisher einig gewesen: Man will das regeln, man will auch diese Frage erfassen. Das könnte man wie gesagt mit einer Verordnungsanpassung tun.

Ihre Kommission ist letztlich, mit 14 zu 9 Stimmen, dem Ständerat gefolgt. Namens der Kommission bitte ich



Sie, das auch zu tun.

**Mahaim** Raphaël (G, VD), pour la commission: La majorité de la commission est évidemment convaincue de l'importance de ce projet de loi pour la protection des droits de l'homme et la préservation de la réputation de la Suisse.

La dernière divergence porte uniquement sur la réglementation qui concerne les produits thérapeutiques pouvant être utilisés pour infliger la peine capitale. Notre conseil ainsi que le Conseil fédéral estimaient qu'il fallait rapatrier la réglementation en lien avec ces produits thérapeutiques dans cette nouvelle loi à créer sur les biens utilisés pour la torture, alors que le Conseil des Etats, de son côté, souhaite conserver la réglementation en vigueur dans la législation sur les produits thérapeutiques.

Nous avons dit lors des premiers débats, vous vous rappelez peut-être, que la législation sur les produits thérapeutiques a été adaptée récemment pour justement tenir compte de ce besoin de réglementer l'utilisation des produits thérapeutiques qui peuvent servir à infliger la peine de mort. Le Conseil des Etats souhaite donc maintenir le système actuel. Au stade de l'élimination des divergences, puisque c'est le dernier élément qui reste ouvert, j'aimerais clore la discussion avec deux remarques sur le plan de la procédure d'autorisation.

La majorité de la commission a estimé qu'il était plus cohérent que Swissmedic conserve la compétence de délivrer les autorisations lorsque cela est nécessaire, parce que l'expertise en matière de produits thérapeutiques est du côté de Swissmedic et parce qu'il convient d'éviter les doublons ou une forme de confusion avec le SECO qui est l'autorité à laquelle aurait été transférée cette compétence d'autorisation si nous avions suivi la variante du Conseil national.

Sur le plan matériel, sur le plan de la réglementation, j'aimerais faire encore une remarque sur la question de l'autorisation pour les activités de courtage et de l'assistance technique – un élément qui a fait l'objet de discussions dans les deux conseils. La crainte exprimée dès le début des discussions par le Conseil fédéral est que ces deux domaines fassent l'objet d'une lacune et ne soient pas couverts par la législation sur les produits thérapeutiques, si nous sortons ces fameux produits thérapeutiques de la nouvelle loi sur les biens utilisés pour la torture. Au terme des débats, ce que l'on peut dire, c'est qu'il existe des bases légales qui permettent de ne pas laisser cette lacune sans réponse. En d'autres termes, même si, juridiquement, en effet, la base légale a permis une ordonnance qui, en l'état, ne couvre pas ces domaines, vu les travaux parlementaires et vu ce qui a été dit à la fois au Conseil des Etats et aujourd'hui, on peut estimer que l'article 21 alinéa 1bis de la loi sur les produits thérapeutiques constitue une base légale suffisante pour que le Conseil fédéral procède à une modification de l'ordonnance, afin de couvrir, à l'avenir, les domaines de l'assistance technique et du courtage. Il n'est en effet pas dans l'intention du législateur, ni de notre conseil ni du Conseil des Etats, de laisser une lacune avec l'élaboration de cette nouvelle loi sur les biens utilisés pour la torture.

Voilà donc les remarques que je souhaitais faire à ce stade. En définitive, la Commission des affaires juridiques de votre conseil, par 14 voix contre 9, au bénéfice de ces explications, s'est ralliée au Conseil des Etats.

#### *Abstimmung – Vote*

(namentlich – nominatif; 23.066/30339)

Für den Antrag der Mehrheit ... 126 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit ... 63 Stimmen

(1 Enthaltung)

**Präsidentin** (Riniker Maja, Präsidentin): Die Räte haben übereinstimmende Beschlüsse gefasst. Das Geschäft ist somit bereit für die Schlussabstimmung.

AB 2025 N 277 / BO 2025 N 277