



Les VERT-E-S suisses

Bettina Beer
Waisenhausplatz 21
3011 Berne

bettina.beer@gruene.ch
031 511 93 21

Département fédéral de justice et police
Palais fédéral Ouest
3003 Berne

par e-mail à : kpr-rm@fedpol.admin.ch

Berne, le 28 mai 2024

Consultation sur le projet de loi fédérale interdisant le Hamas et les organisations apparentées

Mesdames, Messieurs,

Les VERT-E-S vous remercient d'avoir été sollicité-e-s pour la consultation sur le projet de loi fédérale interdisant le Hamas et les organisations apparentées. Les VERT-E-S ont condamné clairement et sans équivoque les massacres et les prises d'otages perpétrés par le Hamas, les qualifiant de terrorisme contre la population civile israélienne. Les VERT-E-S sont par ailleurs horrifié-e-s par les multiples violations du droit international humanitaire ainsi que la guerre menée par le gouvernement israélien à Gaza qui a coûté la vie à plus de 30'000 personnes dont une majorité de civil-e-s. Ils et elles saluent également le fait qu'à l'avenir le Hamas soit considéré comme une organisation terroriste en Suisse et soit donc interdit.

En bref

Les VERT-E-S acceptent le principe de la loi fédérale interdisant le Hamas et les organisations apparentées. Ils et elles demandent cependant deux modifications essentielles :

1. Ajouter un al. 4 à l'art. 1 :

Alinéa 4 (nouveau)

La présente 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 et des droits de l'homme et de la sécurité intérieure et extérieure de la Suisse.

2. Biffer la compétence étendue du Conseil fédéral de criminaliser d'autres organisations liées au Hamas.

Considérations générales

Le terrorisme constitue un danger pour les droits de l'homme et la démocratie. Les États ont donc l'obligation de protéger la population contre les actes terroristes et de prendre des mesures pour prévenir et punir efficacement, dans le cadre de l'État de droit, les activités terroristes. Cependant,

il est également de leur devoir de respecter les droits de l'homme dans la lutte contre le terrorisme. Pour maintenir ce difficile équilibre, certaines conditions doivent être remplies. Les dispositions légales doivent notamment être formulées de manière suffisamment précise pour que les conséquences qu'un acte donné peut entraîner soient raisonnablement prévisibles. En outre, de nouvelles mesures de lutte contre le terrorisme devraient respecter les normes existantes en matière de droits de l'homme et être compatibles avec le droit à la liberté d'expression, de réunion pacifique et d'association pour ne pas entraîner d'effet dissuasif (*chilling effect*).

Les VERT-E-S sont en faveur d'une interdiction du Hamas, mais le projet proposé ne respecte pas le difficile équilibre entre la lutte contre le terrorisme et le respect des normes de droits de l'homme. Par ailleurs, sous sa forme actuelle, ce projet pourrait affecter la capacité de notre pays à jouer un rôle dans la recherche d'une solution politique au conflit israélo-palestinien. L'interdiction du Hamas doit être définie de manière plus restrictive. En effet, la loi proposée aurait de graves conséquences sur la liberté d'expression en Suisse, pourrait augmenter les souffrances de la population civile dans la bande de Gaza et attribuerait au Conseil fédéral des compétences trop étendues. De plus, les actes de violence du Hamas et les membres du Hamas eux-mêmes peuvent déjà être poursuivis en vertu de la législation actuelle. C'est pourquoi **l'interdiction doit être définie de manière plus restrictive.**

Une loi interdisant le Hamas n'est cependant pas la seule possibilité de prendre des mesures contre cette organisation. **Comme alternative ou complément efficace, les VERT-E-S demandent le décret de sanctions contre le Hamas et ses membres à travers la loi sur les embargos** (régime des sanctions).

Considérations détaillées

1. Précédent pouvant devenir problématique

Avec la loi proposée, le Conseil fédéral souhaite établir une présomption légale irréfragable selon laquelle le Hamas est une organisation interdite au sens de l'art. 260ter CP. Cette manière de faire ne permet pas de vérifier cette interdiction, comme cela est possible pour les interdictions d'organisations selon l'art. 74 LRens. La loi proposée est donc une loi au cas par cas. La pratique consistant à édicter des lois au cas par cas devait être abandonnée suite à la révision de la législation sur le terrorisme en 2018. En effet, l'adoption de telles lois est en principe réprochée, car elle conduit à une inégalité de traitement juridique et viole donc l'article 8 de la Constitution (ce qui la rend anticonstitutionnelle). **La loi proposée est également contraire au principe de la séparation des pouvoirs. En effet, il appartient en principe aux tribunaux de déterminer si les éléments constitutifs d'une infraction sont remplis dans un cas particulier. Cela ne peut pas être « prouvé » par la promulgation d'une loi.**

Une procédure conforme à l'État de droit exigerait donc d'édicter une interdiction individuelle sur la base de critères généraux et abstraits énoncés dans une loi, au moyen d'une décision qui peut ensuite être examinée par les tribunaux. Cette procédure a été choisie à juste titre par le législateur pour l'art. 260ter CP et l'interdiction d'organisations selon l'art. 74 LRens.

Dans ces conditions, la remarque du Conseil fédéral selon laquelle il ne souhaite pas assouplir les critères de l'art. 74 LRens semble également inexplicable. Certes, cela pourrait être le cas au sens strict. Mais, si dans le cas présent, une interdiction d'organisation est simplement décrétée sans que les critères de l'art. 74 LRens ou de l'art. 260ter CP ne soient remplis, cela revient à créer un précédent, ce qui permettrait à l'avenir d'interdire n'importe quelle organisation dont le but principal n'est pas non plus de commettre des actes de violence ou qui a été interdite ou sanctionnée par l'ONU. Comme aucun critère compréhensible n'a été présenté pour l'interdiction, il est à craindre que cela ne soit pas non plus le cas à l'avenir.

Par conséquent, les Vert-e-s demandent au Conseil fédéral de confirmer qu'il ne s'agit pas d'un précédent et que la procédure selon l'article 74 LRens reste celle qui sera utilisée à l'avenir.

2. Affaiblir la fonction de médiation de la Suisse et rendre la paix plus difficile

Une interdiction du Hamas ne devrait pas non plus être adoptée sous la forme proposée pour la raison suivante : elle contrecarrerait les objectifs que la Suisse s'est fixés et rendrait plus difficile sa contribution à une solution pacifique au conflit israélo-palestinien. En tant que pays neutre, la Suisse a une longue tradition de médiation entre les parties au conflit et apporte ainsi une contribution importante à la promotion de la paix dans le monde. L'exemple le plus récent est l'organisation d'une conférence de paix sur la résolution de la guerre d'agression russe en Ukraine. Si la loi était adoptée sous sa forme présente, l'organisation d'un tel congrès pour travailler à la résolution du conflit israélo-palestinien ne serait plus possible. En effet, la Suisse ne pourrait pas assumer un rôle de médiateur et inviter le Hamas autour de la table. Or, sans le Hamas, il n'y a aucune chance de résoudre le conflit. Ce faisant, la Suisse torpillerait également les objectifs qu'elle s'est fixés. Ainsi, le programme de coopération suisse pour le Proche-Orient 2021-2024 stipule que la Suisse veut utiliser ses bons offices pour le dialogue israélo-palestinien et participer activement au processus de paix dans la région.

Dans le rapport explicatif (p. 12), le Conseil fédéral mentionne que la diplomatie, y compris humanitaire, ne serait pas compromise par l'interdiction du Hamas : « des discussions diplomatiques avec le Hamas ne constituent pas un acte de soutien, car la capacité de nuisance de l'organisation ne s'en trouve pas renforcée ». Pour les VERT-E-S, ce discret rappel n'est pas suffisant, puisqu'il n'introduit aucune exception légale. Ils et elles proposent donc l'ajout d'un al. 4 à l'art. 1 :

Alinéa 4 (nouveau)

La présente 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 et des droits de l'homme et de la sécurité intérieure et extérieure de la Suisse.

Sur la base de ce qui précède, les VERT-E-S acceptent l'orientation principale du projet de loi, mais exigent cette disposition complémentaire afin d'en atténuer les effets contre-productifs. Les VERT-E-S demandent en outre que les points suivants soient pris en considération :

a. Risque de criminalisation de la défense de la cause palestinienne et effet dissuasif sur le droit à la liberté d'expression et d'association

Les lois, les politiques et les pratiques en matière de lutte contre le terrorisme doivent être fondées sur des définitions claires. L'approche adoptée par la plupart des États, qui consiste à définir les infractions terroristes par le biais d'une définition large et autonome du « terrorisme », de l' « acte terroriste » et de l' « activité terroriste », et à les associer à une liste d'organisations interdites, peut conduire à des abus délibérés du concept, notamment en réponse aux revendications des mouvements sociaux, ainsi qu'à des violations involontaires des droits de l'homme. L'utilisation de définitions excessives dans les lois et règlements antiterroristes pour lutter contre des actions qui ont réellement un caractère terroriste risque également d'enfreindre le principe de proportionnalité, qui détermine l'admissibilité de toute restriction des droits de l'homme.

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 l'oppression systématique et la violence massive exercée par l'armée israélienne. La mobilisation actuelle à l'échelle de la Suisse, civile et non-violente, pour le droit d'existence palestinien et contre le non-respect systématique du droit international risque d'être intimidée et affaiblie par l'interdiction.

Appliqué au Hamas, le soutien à une organisation terroriste au sens de l'art. 260ter, al. 1, let. b englobe une large palette d'actions qui n'ont pas grand-chose à voir avec les crimes du Hamas, et encore moins avec la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse. Ce cadre pénal large signifie en outre que des procédures pénales peuvent être ouvertes très tôt en cas de soupçons et que des mesures de contrainte peuvent être appliquées.

Les activistes défendant les droits des Palestiniens et Palestiniennes seraient ainsi exposé-e-s de manière disproportionnée à la possibilité de poursuites pénales, alors que le soutien au gouvernement d'Israël et aux violations du droit international dans la bande de Gaza, reste impuni.

Toute restriction des droits à la liberté d'expression et de réunion pacifique doit avoir pour but unique et être nécessaire à la protection de la sécurité nationale, ainsi que proportionnelle à l'objectif légitime poursuivi. Les lois antiterroristes ne devraient s'appliquer qu'aux contenus ou activités qui impliquent nécessairement et directement l'usage ou la menace de la violence dans le but de répandre la peur.

Ces éléments doivent encore être spécifiés explicitement par le Conseil fédéral dans son message, pour délimiter la portée de la loi.

b. Criminalisation du soutien à la population civile

L'interdiction proposée risque d'accroître les souffrances de la population civile de la bande de Gaza. La proposition de loi soulève plusieurs problèmes dans ce contexte :

- **Il faut s'attendre à ce que la loi proposée ait un effet dissuasif sur l'aide humanitaire apportée à la population civile.** Les organisations ne voudront pas prendre le risque d'exposer leur personnel à une criminalisation massive et ne fourniront plus d'aide humanitaire dans la bande de Gaza.
- L'aide humanitaire est souvent fournie dans le cadre d'une organisation humanitaire. Mais ce n'est pas toujours le cas et ce n'est pas non plus nécessaire pour qu'un acte apparaisse comme punissable. On peut penser ici au soutien direct de parents dans la bande de Gaza (en particulier le soutien financier). Un tel soutien est souvent essentiel pour la survie de la population civile. Mais comme cette aide pourrait aussi soutenir indirectement le Hamas, **il faut craindre une criminalisation de ces personnes, ce qui mènerait à une réduction de cette aide, certes informelle mais essentielle, apportée à la population de Gaza.**
- L'objectif de la loi proposée est, entre autres, que les transactions financières en faveur du Hamas soient considérées comme du blanchiment d'argent et doivent donc être déclarées par les intermédiaires financiers. L'interdiction proposée apporterait donc aux banques en Suisse clarté et sécurité juridique quant à la manière dont les virements en faveur du Hamas doivent être évalués. En ce qui concerne la garantie de l'aide humanitaire et des droits économiques des Palestiniennes et Palestiniens, c'est pourtant le contraire qui se produirait. En effet, en raison de la législation stricte en matière de blanchiment d'argent, **il est à craindre que les banques suisses renoncent à l'avenir à transférer des fonds aux simples citoyennes et citoyens en Palestine (ou à des organisations humanitaires)** par crainte de leur propre responsabilité pénale, rendant ainsi impossible l'aide à la population civile.
- **Le Hamas exerçant l'autorité publique dans la bande de Gaza, la population civile doit nécessairement coopérer avec le Hamas.** On peut penser par exemple à une enseignante palestinienne dans une école primaire de la bande de Gaza ou à un commerçant qui a parmi sa clientèle des membres du Hamas. En raison de la large criminalisation du Hamas proposée par la loi, il n'est pas clair si cette enseignante serait également punie en vertu de l'art. 260ter CP (par exemple si elle fuyait la violence dans la bande de Gaza pour se réfugier en Suisse), même si elle rejetait les actions violentes du Hamas et voulait simplement s'assurer que les enfants de la bande de Gaza pussent bénéficier d'une éducation scolaire.

Afin d'éviter des effets dévastateurs sur la population civile de la bande de Gaza, la loi devrait être formulée de sorte à permettre la fourniture d'une aide humanitaire à grande échelle, le soutien direct à des privés dans la bande de Gaza et à garantir que la population civile de la bande de Gaza ne soit pas criminalisée pour des activités quotidiennes normales.

Compte tenu de ce qui précède, le Conseil fédéral doit adopter la disposition complémentaire que nous proposons et spécifier explicitement dans son message qu'il vise les personnes physiques ou morales ayant sciemment commis, participé ou facilité un acte de terrorisme.

c. Compétences excessives accordées au Conseil fédéral

Outre le fait que l'interdiction prévue à l'art. 1, al. 1 et 3 de la loi proposée est problématique du point de vue de l'État de droit, **celle-ci accorde également au Conseil fédéral des compétences d'interdiction nettement trop étendues.** Selon l'art. 1, al. 2, de la loi proposée, le Conseil fédéral devrait avoir la possibilité d'interdire des organisations liées au Hamas, parce qu'elles partagent sa direction, ses objectifs OU ses moyens et menacent concrètement, directement OU indirectement, la sécurité intérieure ou extérieure en soutenant certaines activités.

Le Conseil fédéral précise certes dans le rapport explicatif que cette compétence doit être utilisée de manière restrictive, de sorte qu'une interdiction n'est possible que si les organisations à interdire se sont entendues avec le Hamas sur une action commune. Cette restriction ne découle toutefois pas de la loi, car la simple concordance des objectifs suffit à justifier une interdiction. Si l'on interprète cette condition de manière large, l'objectif d'une solution à deux États en Israël et en Palestine pourrait également être considéré comme un objectif commun avec le Hamas. Il serait ainsi à craindre que le Conseil fédéral interdise les organisations (et assortisse leur participation de menaces pénales massives) qui organisent des manifestations pro-palestiniennes, car cela pourrait être considéré comme un soutien aux objectifs du Hamas et un soutien indirect à ce dernier, ce qui pourrait être perçu comme une menace pour la sécurité de la Suisse.

L'art. 1, al. 2, de la loi proposée donne au Conseil fédéral les mains libres pour criminaliser massivement de nombreuses organisations légitimes. Il convient également de noter que les décisions générales du Conseil fédéral ne sont pas soumises à un contrôle judiciaire. Le Conseil fédéral est donc libre d'interpréter cette compétence d'interdiction comme il l'entend. Ceci est d'autant plus choquant que les éléments constitutifs de l'infraction selon l'art. 260ter CP ne sont en principe établis que par un tribunal et que l'édiction de décisions d'interdiction selon l'art. 74 LRens (pour lesquelles l'infraction est même assortie d'une peine moins lourde que dans la loi proposée) peut être explicitement contrôlée par un tribunal (et qu'une consultation des commissions parlementaires est en outre nécessaire). Il est incompréhensible que la présente loi ne prévoie pas également une approbation parlementaire et un contrôle judiciaire, étant donné que l'effet est le même que pour une interdiction selon l'art. 74 LRens et que la menace de sanction est encore plus grave. Ainsi, la loi proposée créerait également au niveau de la procédure un assouplissement hautement contestable du point de vue de l'État de droit pour l'édiction d'interdictions d'organisations.

Pour ces raisons, il convient de renoncer à l'art. 1, al. 2, de la loi proposée.

3. Application de la loi sur les embargos au Hamas et ses membres

La Suisse n'a pas de liste propre d'organisations terroristes sur laquelle elle pourrait placer le Hamas. La question d'une telle liste avait été intensément débattue dans le cadre de la formulation de la loi antiterroriste. La Suisse s'en tient donc à la liste d'organisations terroristes définies par l'ONU. Les VERT-E-S avaient soutenu cette position. Une loi interdisant le Hamas (à défaut de pouvoir le placer sur une liste d'organisations terroristes) n'est cependant pas la seule possibilité de prendre des mesures contre cette organisation. **Les VERT-E-S demandent le décret de sanctions contre le Hamas et ses membres à travers la loi sur les embargos** (régime des

sanctions). Cette solution permettrait de sanctionner non seulement le Hamas mais également d'autres groupes commettant des actes violents, à l'instar de certains colons israéliens à l'égard de la population palestinienne et de garder la flexibilité pour y ajouter ou retrancher des acteurs tiers selon l'évolution de la situation sur le terrain.

Nous vous remercions d'avance de bien vouloir prendre en compte notre prise de position.

Meilleures salutations

Lisa Mazzone
Présidente

Bettina Beer
Secrétaire politique