

Sélection d'article sur la politique suisse

Dossier

**Dossier: Interventions visant à modifier la loi sur le matériel de guerre
(réexportation de matériel de guerre)**

Imprimer

Éditeur

Année Politique Suisse
Institut für Politikwissenschaft
Universität Bern
Fabrikstrasse 8
CH-3012 Bern
www.anneepolitique.swiss

Contributions de

Ammann, Amando
Lévêque, Antoine
Magnin, Chloé

Citations préféré

Ammann, Amando; Lévêque, Antoine; Magnin, Chloé 2025. *Sélection d'article sur la politique suisse: Dossier: Interventions visant à modifier la loi sur le matériel de guerre (réexportation de matériel de guerre), 2023 - 2025*. Bern: Année Politique Suisse, Institut de science politique, Université de Berne. www.anneepolitique.swiss, téléchargé le 10.04.2025.

Sommaire

Änderung des Kriegsmaterialgesetzes (Mo. 23.3005)	1
Modification de la loi sur le matériel de guerre (lv. pa. 23.402, 23.403)	2
Modification de la loi sur le matériel de guerre. Lex Ukraine (In. Pa. 23.401)	5
Pas de modification de la Loi fédérale sur le matériel de guerre (Pét. 23.2008)	6
Modification de la loi sur le matériel de guerre (Mo. 23.3585)	6
Déclarations de non-réexportation de matériel de guerre. Rendre possible leur levée et accroître la marge de manoeuvre de la Suisse (Mo. 22.3692)	7

Abréviations

UNO	Organisation der Vereinten Nationen
APK-SR	Aussenpolitische Kommission des Ständerates
SiK-SR	Sicherheitspolitische Kommission des Ständerates
SiK-NR	Sicherheitspolitische Kommission des Nationalrates
APK-NR	Aussenpolitische Kommission des Nationalrates
IKRK	Internationales Komitee vom Roten Kreuz
KMG	Bundesgesetz über das Kriegsmaterial
KMV	Verordnung über das Kriegsmaterial

ONU	Organisation des Nations unies
CPE-CE	Commission de politique extérieure du Conseil des Etats
CPS-CE	Commission de la politique de sécurité du Conseil des Etats
CPS-CN	Commission de la politique de sécurité du Conseil national
CPE-CN	Commission de politique extérieure du Conseil national
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
LFMG	Loi fédérale sur le matériel de guerre
OMG	Ordonnance sur le matériel de guerre

Änderung des Kriegsmaterialgesetzes (Mo. 23.3005)

Armée

MOTION
DATE: 08.03.2023
CHLOÉ MAGNIN

Au début de l'année 2023, les deux commissions de politique de sécurité se sont concentrées intensivement sur la loi sur le matériel de guerre, en débattant notamment de la réexportation du matériel de guerre vers l'Ukraine. De ces réflexions sont nées trois initiatives parlementaires de commissions (23.401; 23.402 et 23.403) ainsi que la motion 23.3005. Via cette dernière, la CPS-CN demande de **modifier** l'article 18 de **la loi sur le matériel de guerre** (LFMG) en y ajoutant des précisions. Celles-ci visent à aider l'Ukraine dans la guerre d'agression qu'elle subit depuis février 2022 de la part de la Russie. Ainsi, une réexportation de matériel de guerre serait possible en cas de demande d'un autre Etat, dans le cas d'une situation reconnue par le Conseil de sécurité de l'ONU, comme «contraire à l'interdiction du recours à la force prévue par le droit international et si aucun intérêt prépondérant de politique extérieure de la Suisse ne s'y oppose» (le nouvel al. 3). De plus, en cas de veto d'un membre de l'ONU, si les 2/3 de l'Assemblée générale de l'ONU considère que la situation enfreint l'interdiction du recours à la force prévue par le droit international, la réexportation serait possible (al. 4).

Une minorité de la CPS-CN, autour de Jean-Luc Addor (udc, VS), a proposé de rejeter la motion. Le Conseil fédéral a également proposé de rejeter la motion. En effet, le gouvernement a d'abord argumenté que s'il approuvait la réexportation de matériel de guerre vers l'Ukraine, les demandes de transmission de matériel de guerre à la Russie devraient également être approuvées, relativement à la politique de neutralité de la Suisse, visant une égalité de traitement, et à l'article l'art. 22a, al. 2, let. a, de la LFMG. Ensuite, les modifications apportées à l'art. 18 n'auraient pas d'effets sur l'art. 22. De plus, une exception comme préconisé est déjà actuellement possible via l'article 22a al. 4 de la LFMG, si l'ONU usait du chapitre VII de la Charte des Nations Unies en vertu du droit international, annulant le droit de neutralité. Troisièmement, le fait que des actions puissent être entreprises alors que la majorité absolue n'a pas été atteinte à l'ONU, et que ceci n'ait pas d'impact sur le droit international, pose problème. En effet, le Conseil fédéral estime que ceci violerait l'égalité de traitement, et donc le droit de la neutralité.

Le sujet de l'exportation d'armes semble actuellement clivant : «Wir haben immer gesagt, dass das für die Schweiz eine schwierige Situation ist, weil es für sie als neutrales Land Zielkonflikte gibt», a déclaré Priska Seiler Graf (ps, ZH) au nom de la commission. Dans ce contexte, les **débats** se sont concentrés sur les **infractions au droit international et au droit de neutralité**. Dans les premières prises de parole, Hans-Peter Portmann (plr, ZH), au nom de la CPE-CN à qui la CPS-CN n'a pas demandé son avis sur le texte, s'est joint au Conseil fédéral pour dire que la modification enfreindrait le droit international.

En réponse à une question sur droit de veto, François Pointet (pvl, VD), pour la majorité de la CPS-CN, a répondu que si l'alinéa 4 était rejeté, la modification n'aiderait en rien l'Ukraine, comme la Russie a utilisé son droit de veto à l'ONU.

Jean-Luc Addor (udc, VS) a aussi répondu à un grand nombre de questions et défendu l'avis de la minorité. Selon lui, cette modification s'attaque à la neutralité suisse, qu'il ne serait pas envisageable de «tripatouiller comme un concept à géométrie variable au gré des circonstances et des pressions étrangères, ou encore de l'émotion suscitée par une guerre qu'on croyait impossible en Europe». «Il est simplement dans l'intérêt de notre pays de se tenir à l'écart d'une guerre qui n'est pas la sienne», résume-t-il dans son intervention. Le valaisan a souligné que la minorité souhaitait «travailler à la paix plutôt que de jeter de l'huile sur le feu de cette terrible guerre».

Le Conseil national a adopté par 98 voix contre 96 l'al. 3. Les Vert-e-s et l'UDC s'y sont majoritairement opposés, mais des voix de tous les partis étaient contre.

Quant à l'al. 4, il a été rejeté par 117 voix contre 78. Les Vert-e-s, l'UDC et le PLR étaient contre, mais à nouveau, des voix de tous les partis s'y sont opposées. Il est aussi important de préciser que la **minorité était très hétérogène**, regroupant des parlementaires contre l'exportation d'armes en général et d'autres favorables à l'exportation d'armes dans le cadre d'une politique de neutralité stricte.

Le Conseil des Etats doit encore se prononcer quant à l'ajout de l'al. 3 à l'art. 18.¹

Dans le cadre des débats autour de l'initiative parlementaire sur la modification de la loi sur le matériel de guerre (LFMG) (23.402), le **Conseil des Etats** a aussi débattu de la **motion** sur la modification de l'art. 18 de la **LFMG**. Cette motion vise l'ajout d'un alinéa 3 à l'article 18. Pour être précis, cette modification prévoit qu'un pays tiers, une fois sa demande faite à la Suisse, ait la possibilité de réexporter du matériel de guerre provenant de Suisse. Pour cela, il faudrait toutefois que le Conseil de sécurité de l'ONU ait qualifié la situation « d'infraction à l'interdiction du recours à la force prévue par le droit international » pour le pays pour qui les armes seraient destinées. La chambre des cantons a **rejeté à l'unanimité** l'ajout de l'al. 3. Cette rectification de la LFMG visait à soutenir l'Ukraine face à l'agression qu'elle subit. Cependant, sans l'al. 4, qui a été rejeté par le Conseil national, cette modification n'est pas applicable à l'Ukraine – droit de veto de la Russie.²

Modification de la loi sur le matériel de guerre (lv. pa. 23.402, 23.403)

Armée

Die sicherheitspolitischen Kommissionen beider Räte beschlossen im Februar 2023 beinahe identische parlamentarische Initiativen zur **Änderung des Kriegsmaterialgesetzes**. Die SiK-SR (Pa. lv. 23.402) wollte bei Lieferungen an Staaten, welche die Werte der Schweiz teilen und über ein vergleichbares Exportkontrollregime verfügen, die Nichtwiederausfuhr-Erklärung unter gewissen Bedingungen auf fünf Jahre befristen. Voraussetzung dafür sei, dass das betroffene Drittland nicht in einen internen oder internationalen bewaffneten Konflikt verwickelt sei – ausgenommen davon sei die Anwendung des völkerrechtlichen Selbstverteidigungsrechts. Darüber hinaus dürfe der Drittstaat die Menschenrechte nicht in schwerwiegender Weise verletzen und es dürfe kein Risiko bestehen, dass das Kriegsmaterial gegen die Zivilbevölkerung eingesetzt werde. Die Kommission wollte zudem vorsehen, dass Nichtwiederausfuhr-Erklärungen, die mehr als fünf Jahre vor Inkrafttreten der vorgeschlagenen Gesetzesänderung mit Ländern aus Anhang 2 der Kriegsmaterialverordnung unterzeichnet wurden, durch den Bundesrat für hinfällig erklärt werden. In diesen Fällen müssten die obigen Bedingungen also nicht eingehalten werden.

Die SiK-NR gab der Initiative ihrer Schwesterkommission Mitte Februar keine Folge und reichte im Gegenzug eine parlamentarische Initiative ein, die in zwei Punkten von den Vorschlägen ihrer Schwesterkommission abwich. Einerseits sollen Drittländer nach Ablauf der Fünfjahresfrist auch dann für die Wiederausfuhr in Frage kommen, wenn sie sich an UNO-Sicherheitsrat-Massnahmen nach Art. 42 der UNO-Charta beteiligen. Andererseits soll der Bundesrat ältere Nichtwiederausfuhr-Erklärungen nur auf Gesuch ausländischer Regierungen – und nicht automatisch, wie von der SiK-SR verlangt – für aufgehoben erklären. Zudem sollen bei der Weitergabe an Drittstaaten die gleichen Bedingungen auch für diese gelten.

Obwohl die SiK-NR also der parlamentarischen Initiative (23.402) keine Folge gegeben hatte, prüfte die **SiK-SR** ihre eigene Initiative Anfang Mai 2023 vor und beschloss, sie dem Ständerat mit dem Antrag auf Folge geben vorzulegen. Die Kommission sah Handlungsbedarf und argumentierte, dass der in der eigenen Initiative vorgesehene Entscheidungsautomatismus das Neutralitätsrecht nicht verletze. Eine Minderheit widersprach dieser Ansicht, da die Änderung während eines laufenden zwischenstaatlichen Krieges erfolgen würde. Der parlamentarischen Initiative der SiK-NR (22.403) stimmte die Kommission zu, brachte aber den Wunsch einer Textänderung für die Umsetzungsphase vor. Wie schon bei ihrem eigenen Entwurf wollte die SiK-SR Nichtwiederausfuhr-Erklärungen, die älter als fünf Jahre alt sind, automatisch aufheben.

In der Sommersession 2023 wurde die ständerätliche Initiative (23.402) gemeinsam mit einer Kommissionssmotion der SiK-NR (Mo. 22.3005) im **Ständerat** behandelt und sorgte dort für Diskussionen. Kommissionssprecher Charles Juillard (mitte, JU) erklärte, dass das Ausland immer weniger Verständnis für die Weigerung der Schweiz, die Wiederausfuhr von Kriegsmaterial zu genehmigen, aufbringe. Ständerat Juillard lobte zwar die Guten Dienste und die humanitäre Hilfe der Schweiz, hielt dem Rat aber vor Augen, dass inmitten des Krieges Waffen eine wichtige Rolle spielten. Die Kommissionsmehrheit sei der Ansicht, dass die gegenwärtige Regelung zu restriktiv und

die Gesetzgebung Teil des nationalen Rechts sei, welches das Neutralitätsrecht nicht tangiere, insbesondere weil der Bundesrat keine Einzelentscheidungen treffen müsse. Man hoffe zudem, durch die Lockerung des Kriegsmaterialgesetzes die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Rüstungsindustrie zu steigern. Matthias Zopfi (gp, GL), der die Minderheit auf keine Folge geben anführte, erinnerte daran, dass der Ständerat eine inhaltlich praktisch identische Motion Burkart (fdp, AG; Mo. 22.3557) in der Frühjahrssession 2023 bereits abgelehnt hatte. Zopfi befürchtete, dass die Nichtwiederausfuhr-Erklärung durch die parlamentarische Initiative ausgehöhlt werden könnte und Schweizer Waffen in Kriegsgebieten und Bürgerkriegen landeten. Der Ukraine solle man Hilfe zukommen lassen, indem man sie bei der Entminung, beim Wiederaufbau der zerstörten Infrastruktur und nicht zuletzt durch das IKRK unterstütze. Daniel Jositsch (sp, ZH) wies schliesslich darauf hin, dass man sich nicht auf den Ukraine-Krieg fixieren dürfe, da die Gesetzesänderung bei einer Annahme der Initiative Jahre bis zur Umsetzung benötigen würde. Die Schweiz dürfe jedoch ihre Rolle als neutraler Staat langfristig nicht durch eine solche Gesetzesänderung gefährden, da sie als Vermittlerin viel mehr zur Beendigung von Konflikten beitragen könne, als durch marginale Waffenexporte.

Letztendlich gab der Ständerat der Kommissionsinitiative jedoch mit 22 zu 17 Stimmen (bei 4 Enthaltungen) Folge, womit das Geschäft erneut zur sicherheitspolitischen Kommission des Nationalrates wanderte.³

INITIATIVE PARLEMENTAIRE
DATE: 27.09.2023
CHLOÉ MAGNIN

L'**initiative parlementaire** sur la **modification de loi sur l'exportation d'armes**, qui vise à limiter à cinq années la durée de validité des déclarations de non-réexportation et aussi permettre la réexportation, dans certains cas, une fois ce délai dépassé, n'a pas convaincu le **Conseil national**. Alors que la minorité de la commission de la politique de sécurité du Conseil national (CPS-CN) a souhaité prendre part à la révision de la LFMG, la majorité a estimé qu'il ne valait pas la peine de soutenir l'industrie suisse des armes au prix de la neutralité suisse. Elle a aussi vivement regretté que «Uniting for peace» – un mécanisme de l'ONU – n'ait pas été évoqué dans le texte de la motion. Il a aussi été question des travaux en cours sur ce sujet – une sous-commission de la CPS-CN travaille sur l'objet 23.403 – et du refus de la majorité d'empiéter sur d'autres procédures. La commission a rejeté l'initiative par 16 voix contre 6 et 2 abstentions. Le Conseil national s'est aligné sur sa commission et a rejeté l'initiative par 135 voix contre 48. La minorité était constituée du Centre et du PLR.⁴

INITIATIVE PARLEMENTAIRE
DATE: 23.01.2024
ANTOINE LÉVÊQUE

Divers projets d'acte ont été déposés au Parlement pour donner au Conseil fédéral plus de marge de manoeuvre en ce qui concerne la **réexportation d'armement**. Si la CPS-CN a rejeté l'initiative parlementaire de la CPS-CE relative à la modification de la législation sur l'exportation de matériel militaire et soutenu la **motion** 23.3585 émanant du Conseil des Etats, qui demande la modification de la loi fédérale sur le matériel de guerre (LFMG) pour donner au Conseil fédéral plus de marge de manoeuvre en ce qui concerne l'exportation de matériel militaire, elle a aussi déposé sa propre **initiative parlementaire** en ce sens (initiative 23.403). Dans cette optique, une sous-commission est chargée d'élaborer un projet d'acte. La composition de cette sous-commission a été modifiée à la suite des dernières élections fédérales. Elle compte désormais quatre UDC, deux socialistes, une élue du centre, une PLR et un élu écologiste. La CPS-CN a donné sept mois à sa sous-commission pour lui proposer un projet d'acte qui sera ensuite mis en consultation, soumis au Conseil fédéral et finalement examiné par les chambres.⁵

INITIATIVE PARLEMENTAIRE
DATE: 28.06.2024
ANTOINE LÉVÊQUE

Après que son initiative parlementaire relative à la modification de la loi sur le matériel de guerre (LFMG) a été approuvée en mai 2023 par la CPS-CE, la CPS-CN a constitué une sous-commission chargée de rédiger une esquisse d'acte. Elle a annoncé le 28 juin 2024 qu'elle mettait en **consultation** le **projet** qu'elle avait élaboré pour **mettre en œuvre l'initiative parlementaire** 23.403.

Dans son rapport, relatif au travail de la sous-commission chargée de rédiger un projet d'acte, la CPS-CN a indiqué que deux questions principales ont occupé les membres de la sous-commission. Tout d'abord, les débats des membres de la sous-commission se sont focalisés sur le degré de participation des autorités suisses au processus de réexportation, dans le cadre de ce qui est autorisé par la **politique de neutralité de la Suisse**. Par ailleurs, la discussion des membres de la sous-commission a aussi mis en lumière les tensions qui existent entre les exigences du droit de la neutralité et celles du droit international en vigueur depuis 1945. Pour tenter d'apporter une réponse

convaincante à ces deux questions, les membres de la CPS-CN ont fait appel à des spécialistes dont les opinions ont été, en partie, divergentes, l'un d'eux estimant que la Suisse pouvait dès à présent autoriser des **réexportations d'armes vers l'Ukraine** puisqu'une telle pratique était aujourd'hui compatible avec sa politique de neutralité. Les membres de la sous-commission ont par ailleurs échangé avec les experts sur les effets du mécanisme dit de l'«Union pour le maintien de la paix» – les deux tiers de l'Assemblée générale de l'ONU émettent une recommandation à l'égard des Etats membres lorsque le Conseil de sécurité est bloqué – sur la politique de neutralité de la Suisse et l'application de la LFMG. En effet, les parlementaires qui siégeaient dans la sous-commission de la CPS-CN voulaient savoir si la procédure d'«Union pour le maintien de la paix» pouvait constituer un critère permettant d'autoriser la réexportation d'armes vers un pays en guerre.

A la suite de ces auditions, les membres de la sous-commission ont discuté des différentes propositions des représentants de l'Administration fédérale et ont donné la possibilité aux groupes parlementaires d'en débattre. Ne parvenant pas à s'entendre sur une version finale, les membres de la commission ont demandé à l'Administration fédérale de lui en proposer de nouvelles. Lors de sa séance du 13 novembre 2023, la sous-commission a supprimé certaines clauses qui se trouvaient dans les onze variantes dont elle disposait. Ainsi, les membres de la sous-commission ont décidé de supprimer le principe selon lequel un Etat tiers devait promettre de se soumettre aux règles de réexportation prévues par la LFMG, puisqu'elle aurait pu difficilement entrer en vigueur et aurait causé des tensions avec certains partenaires de la Suisse. Par ailleurs, il a été convenu que la procédure de l'«Union pour le maintien de la paix» ne serait finalement pas un critère qui permettrait de justifier la réexportation de matériel militaire vers un pays en guerre, sur la base de l'avis négatif émis par les experts mandatés à cet égard. En effet, les membres de la sous-commission ont conclu qu'un tel critère n'aurait pas été compatible avec le droit de la neutralité.

Lors des séances du 29 mai et du 4 juin de la sous-commission, une majorité de ses membres s'est décidée à soutenir une variante qui rend caduques les déclarations de non-réexportation pour les pays de l'annexe 2 de l'Ordonnance sur le matériel de guerre – pour les Etats qui partagent la plupart des valeurs de la Suisse – après 5 ans. Par ailleurs, la majorité de la sous-commission a voté en faveur d'une disposition transitoire dont l'objectif est de rendre caduques les déclarations de non réexportation signées 5 ans avant que les changements de la LFMG soient entrés en vigueur (clause rétroactive). Une minorité de la sous-commission s'est opposée à cette variante en affirmant que la Suisse risquait de mettre à mal sa neutralité si elle distinguait deux séries de pays : ceux qui auraient le droit de réexporter des armes et ceux qui ne seraient pas dignes de le faire. Elle a donc formulé une proposition qui réduit à 5 ans la durée des déclarations de non-réexportation pour tous les pays et sans imposer de conditions pour autoriser la réexportation d'armement. Les partisans de ce projet ont également affirmé que l'industrie suisse de l'armement profiterait grandement d'une libéralisation du régime de réexportation, ce qui renforcerait également la sécurité de la Suisse. Cette variante a été rejetée par 16 voix contre 9. Elle a par la suite été reprise comme proposition de minorité. La majorité de la commission a quant à elle défendu sa position en affirmant que cette modification de la LFMG ne visait pas à élargir de manière généralisée les conditions de réexportation d'armement mais uniquement à permettre aux Etats qui font face à l'agression militaire d'un autre Etat d'utiliser du matériel produit en Suisse pour se défendre.

Une minorité de la sous-commission a également proposé une variante qui ne comprenait pas de clause rétroactive en affirmant que cette disposition contrevenait aux principes du droit de la neutralité puisqu'elle avait été rédigée uniquement pour que les alliés de l'Ukraine puissent la soutenir en lui livrant des armes suisses, favorisant ainsi un camp au détriment de l'autre. Par ailleurs, ils ont affirmé qu'il était contraire aux pratiques commerciales de la Suisse de modifier a posteriori les clauses de contrats signés avec des partenaires étrangers. Cette variante a été rejetée par 11 voix – et la voix prépondérante de la présidente – contre 11 et 3 abstentions.

Une autre proposition envisageait de créer un nouvel article 32a dans la LFMG, afin que les autorités puissent définir de manière plus rigoureuse quels pays auraient pu jouir des exceptions prévues dans les articles 15, 16a et 20 de la LFMG. La liste établie par le Conseil fédéral aurait été adaptée tous les 5 ans. En effet, pour les partisans de cette variante, l'annexe 2 de l'Ordonnance sur le matériel de guerre (OMG) n'était pas suffisante notamment parce qu'elle n'a pas été révisée depuis 1999. La majorité de la sous-commission a estimé que de telles dispositions limiteraient la marge de manœuvre dont doit disposer le Conseil fédéral et s'y est donc opposée par 16 voix contre 8 et aucune abstention.

Le projet final, élaboré par la sous-commission, contient les dispositions suivantes :
Premièrement, les déclarations de non-réexportation signées par les pays énumérés

dans l'annexe 2 de l'Ordonnance sur le matériel de guerre – ceux dont le régime de réexportation est semblable à celui de la Suisse et qui partagent ses valeurs – deviennent caduques après un délai de 5 ans.

Deuxièmement, ces pays ne peuvent réexporter du matériel militaire vers un autre Etat que si celui-ci n'est pas en guerre, s'il ne viole pas gravement les droits de l'homme et si cet armement n'est pas utilisé contre sa population civile.

En outre, une exception aux critères de réexportation mentionnés ci-dessus est possible dans le cas où un Etat est impliqué dans un conflit armé contre son gré, à la suite de l'agression militaire d'un autre Etat.

Troisièmement, une disposition transitoire avec effet rétroactif rend caduques toutes les déclarations de réexportation signées par des Etats de l'annexe 2 de l'OMG 5 ans avant l'entrée en vigueur des modifications apportées à la LFMG.

La consultation ne concerne que la modification des conditions de réexportation de matériel militaire. Les conditions d'exportation de matériel militaire font-elles l'objet d'une consultation organisée dans le cadre du projet de mise en œuvre de la motion 23.3585. La phase de consultation s'étend du 28 juin au 21 octobre 2024. ⁶

INITIATIVE PARLEMENTAIRE
DATE: 25.02.2025
ANTOINE LÉVÊQUE

Lors de sa séance du 25 février, la Commission de la politique de sécurité du Conseil national (CPS-CN) a estimé qu'elle avait besoin de **plus de temps pour prendre connaissance** de l'ensemble des propositions formulées dans le cadre de la **procédure de consultation** visant à évaluer le projet de mise en œuvre de l'**initiative parlementaire** sur la modification de la loi sur le matériel de guerre (LFMG). La majorité des membres de la **CPS-CN** ont donc voté, par 23 voix contre 0 et 1 abstention, en faveur d'une motion d'ordre permettant de **reporter l'examen** de ces propositions au deuxième trimestre de l'année 2025. ⁷

modification de la loi sur le matériel de guerre. Lex Ukraine (In. Pa. 23.401)

Armée

INITIATIVE PARLEMENTAIRE
DATE: 01.06.2023
CHLOÉ MAGNIN

La CPS-CN a déposé une initiative parlementaire **urgente** pour créer une **Lex Ukraine**, qui assouplirait la loi sur l'exportation de matériel de guerre (LFMG). En modifiant l'article 18 de cette dernière – aussi mentionné par la motion 23.3005, la Suisse resterait un partenaire fiable aux yeux de la communauté internationale. Pour l'article, l'article 18 alinéa 3 préciserait que «la déclaration de non-réexportation devient caduque s'il est établi que la réexportation du matériel de guerre vers l'Ukraine est liée à la guerre russo-ukrainienne». Cette modification devrait être déclarée urgente et rester en vigueur jusqu'au 31 décembre 2025. La majorité de la commission a estimé qu'il était temps pour la Suisse de s'engager dans la protection européenne et que ceci passait par un soutien plus important à l'Ukraine. La minorité a craint que la neutralité suisse soit remise en cause par ce changement, relativement à la contravention de l'égalité de traitement.

Par la suite, la CPE-CE, a demandé à la CPS-CE de reporter l'étude de l'initiative parlementaire, afin de baser sa décision sur un co-rapport sur la situation en Ukraine, encore en élaboration lors des débats. La CPS-CE a refusé de repousser les débats par 6 voix contre 6 (grâce à la voix prépondérante du président) et rejeté l'initiative par 9 voix contre 3. Elle a affirmé que la modification de la loi s'opposait au droit de neutralité suisse, en ne respectant pas le principe d'égalité de traitement. Puis, la CPS-CN a, à nouveau, traité de l'objet. Elle en a conclu que la politique de neutralité devait prendre en considération le droit international et être modernisée. De ce fait, elle a décidé de maintenir son initiative par 13 voix contre 12.

Le **Conseil national** a finalement voté sur la Lex Ukraine. La minorité a débattu deux aspects de cette loi. Premièrement, le droit de neutralité ne serait pas respecté. Deuxièmement, la loi invoquerait une situation urgente qui ne serait pas admissible. En effet, par ce biais, le débat de fond serait évité et, comme Fabien Fivaz (vert-e-s, NE) l'a dit, il est nécessaire d'avoir un **débat de fond** sur ce qu'est la **neutralité** suisse.

Le Conseil national a refusé l'objet par 98 voix contre 75. L'UDC, le PLR et les Vert-e-s ont fait pencher la balance vers le **rejet**. ⁸

Pas de modification de la Loi fédérale sur le matériel de guerre (Pét. 23.2008)

Armée et société

PETITION / REQUÊTE / PLAINTES
DATE: 15.06.2023
CHLOÉ MAGNIN

Alors que deux initiatives parlementaires ont été lancées – une par la CPS-CN et l'autre par la CPS-CE – et que la CPS-CN a déposé la motion 23.3005 qui vise également une modification de la LFMG, Albert Anor (GE, ps) a remis à la Chancellerie fédérale la **pétition «Pas de modification de la Loi fédérale sur le matériel de guerre»**, s'offusquant de la position de la Suisse sur le conflit entre la Russie et l'Ukraine. Pour être précis, les signataires souhaitent empêcher la modification de la LFMG. Pour eux, «la modification de la LFMG trahit les engagements pris au moment du vote de cette loi et représente un soutien à l'industrie de l'armement. Ce dont la Suisse a besoin, ce sont les fonds nécessaires à l'engagement de personnel dans les soins, les services publics et parapublics sous-dotés, des mesures contre la hausse des prix et des assurances maladie, une lutte déterminée contre la pauvreté et la précarité des jeunes comme des seniors, et non pas la poursuite d'une escalade guerrière.» La pétition demande de favoriser le dialogue entre les deux pays afin qu'un cessez-le-feu soit annoncé. La CPS-CE a refusé de donner suite à la pétition par 12 voix contre 0 et 1 abstention. Le **Conseil des Etats** s'est aligné tacitement sur sa commission.⁹

PETITION / REQUÊTE / PLAINTES
DATE: 28.09.2023
CHLOÉ MAGNIN

Avant que la **pétition** demandant de **refuser de modifier la LFMG** ne passe au **Conseil national**, la CPS-CE s'était prononcée en faveur de l'initiative parlementaire 23.403. De ce fait, la CPS-CN a proposé, par 14 voix contre 2 et 8 abstentions, de ne **pas donner suite** à la pétition visant la promotion de la paix et du dialogue à la place de l'industrie militaire. Le Conseil national s'est tacitement aligné sur sa commission, envoyant la pétition au placard.¹⁰

Modification de la loi sur le matériel de guerre (Mo. 23.3585)

Armée

MOTION
DATE: 28.09.2023
CHLOÉ MAGNIN

Depuis le début de l'année 2023, divers objets (23.401, 23.402, 23.403, 23.3005) ont souhaité modifier la **loi sur le matériel de guerre** (LFMG). Dans le même ordre d'idée, la motion 23.3585, déposée par la **CPS-CE**, souhaite modifier l'art. 22 de la LFMG en y ajoutant un point b. Ce dernier prévoit une dérogation du droit d'exportation d'armes lors de circonstances exceptionnelles ou si les intérêts du pays en termes de politique extérieure et de sécurité sont en jeu. De plus, le projet demande d'informer la CPS-CE et la CPS-CN de toute dérogation. Aussi, en cas de dérogation par voie d'ordonnance, les conditions pour la prolonger y sont énumérées. Ce changement rappelle les discussions de l'été 2021 autour de l'initiative populaire 21.021. En effet, lors des discussions du contre-projet, la réforme qui permettait au Parlement d'exercer une compétence de dérogation aux critères d'autorisation de la LFMG avait été rejetée.

Le **Conseil fédéral est favorable** à la motion. La modification de l'article 22 permettrait aux Sept sages d'adapter la politique d'exportation d'armes en fonction du contexte de politique extérieur et de la politique de sécurité. De plus, cet ajout n'invaliderait en rien la Convention de la Haye – base servant à définir la neutralité suisse – et n'enfreindrait pas le droit international. «Seule cette compétence dérogatoire permettrait au Conseil fédéral de réagir de manière appropriée et rapide aux nouvelles circonstances de la politique de sécurité, naturellement, toujours dans les limites fixées par le droit international et les obligations qui en découlent pour la Suisse», a résumé Guy Parmelin durant les débats au Conseil des Etats.

La minorité Jositsch (ps, ZH), Vara (vert-e-s, NE), Zopfi (vert-e-s, GL) a prôné le rejet de la motion, arguant que cette dernière est un retour en arrière. «Hätten wir dann noch eine halbwegs neutrale Position in diesem Konflikt?», a ainsi demandé Daniel Jositsch durant les débats, après avoir suggéré que des armes suisses pourraient se retrouver dans une guerre similaire à celle qui ravage l'Ukraine au moment des débats si la motion était acceptée.

Avant le vote, il a encore été rappelé que la motion n'a pas d'effet rétroactif. En ce sens, elle ne s'applique pas à la réexportation vers l'Ukraine qui est actuellement une zone de guerre.

La **motion a été acceptée** par 27 voix contre 11. Le PS et les Vert-e-s ont constitué la majorité des oppositions.¹¹

MOTION
DATE: 18.12.2023
CHLOÉ MAGNIN

Le Conseil national a, à son tour, discuté de la **motion de la CPS-CE sur l'exportation de matériel de guerre**. La CPS-CN avait soutenu le projet par 14 voix contre 9 et 1 abstention. En chambre, les débats ont abordé plusieurs aspects de l'objet. Pour les partisans de la motion, il a été question de soutenir l'industrie militaire suisse afin de garantir l'approvisionnement de l'armée. «L'enjeu est évidemment le maintien, en Suisse, d'une capacité industrielle adaptée aux besoins de notre défense, donc de celle de notre pays. Car nous savons que sans exportation de matériel et d'autres systèmes de défense ou plus généralement de sécurité, notre armée offre un marché trop petit pour garantir la survie d'une industrie de la défense et de la sécurité.», s'est exprimé Jean-Luc Addor (udc, VS) au nom de la majorité de la CPS-CN. De plus, il a été affirmé que cette modification de la loi permettrait au Conseil fédéral de réagir plus rapidement si un nouveau conflit provoquait une situation particulière, relativement à l'exportation d'armes.

Du côté des oppositions, Fabien Fivaz (verts, NE) et Marionna Schlatter (verts, ZH) ont rappelé que l'Ukraine ne serait en rien aidée par l'acceptation cette motion, qui n'a pas d'effet rétroactif. Aussi, des craintes ont été évoquées concernant le respect de la neutralité. De plus, des exemples passés d'exportation qui auraient pu mener à des guerres civiles ont été évoqués – à l'image du cas de la livraison souhaitée de blindés Mowag au Brésil. «C'est à mon avis le pire exemple d'imaginer que nous puissions livrer des armes à un pays qui l'utilise contre sa population civile», a souligné Fabien Fivaz. Les politicien.ne.s se sont aussi montré.e.s outré.e.s que le retrait de l'initiative populaire (initiative correctrice) et l'acceptation du contre-projet sur l'exportation du matériel de guerre soient rediscutés après deux ans. Marionna Schlatter a demandé que les décisions prises en 2021 soient respectées et que les politicien.ne.s tiennent leur promesse en laissant de côté la flexibilité de décision prévue par la motion.

Guy Parmelin a rappelé la position favorable du Conseil fédéral et l'a justifiée en déclarant qu'«aux yeux du Conseil fédéral, il est primordial que la Suisse dispose d'un outil lui permettant de réagir rapidement, de façon exceptionnelle, à ces nouvelles réalités géopolitiques et sécuritaires.» De plus, le conseiller fédéral a souligné que les dérogations respecteraient le droit international, la politique étrangère de la Suisse ainsi que ses obligations internationales et le droit de neutralité.

Le **Conseil national a adopté** la motion par 117 voix contre 74 (0 abstention). Alors que la majorité des politicien.ne.s affilié.e.s au Centre avaient soutenu l'initiative correctrice, cette fois-ci, seuls trois d'entre eux se sont alignés avec le camp rose-vert et se sont opposés à la motion.¹²

Déclarations de non-réexportation de matériel de guerre. Rendre possible leur levée et accroître la marge de manoeuvre de la Suisse (Mo. 22.3692)

Armement

Afin de donner au gouvernement plus de marge de manoeuvre en ce qui concerne la gestion de la politique étrangère et de sécurité de la Suisse, la conseillère nationale Ida Glanzmann (centre, LU) a déposé une **motion** demandant au Conseil fédéral de modifier l'ordonnance sur le **matériel de guerre (OMG)** pour **mettre fin au dispositif qui contraignait les pays** énumérés dans l'annexe 2 de cette ordonnance **à signer des déclarations de non-réexportation**.

Lors des débats au Conseil national, Thomas Rechsteiner (centre, AI), qui a repris cet objet à la suite du départ de la motionnaire, a rappelé à ses collègues que le contexte géopolitique ne s'était pas amélioré depuis le dépôt de cette motion. Puisqu'aucune modification du dispositif relatif aux déclarations de non-réexportation n'a été effectuée, en dépit des multiples interventions des deux commissions de la politique de sécurité, le conseiller national Rechsteiner a estimé que cette motion était la seule intervention parlementaire qui permettrait d'augmenter la marge de manoeuvre du Conseil fédéral en matière de politique étrangère et de sécurité. Alors que Thomas Rechsteiner a indiqué que, selon lui, cet objet garantissait la sécurité du pays et le maintien d'une industrie d'armement forte, Hans-Peter Portmann (plr, ZH) a rappelé à

MOTION
DATE: 28.02.2024
ANTOINE LÉVÊQUE

son collègue que «es war ja Ihre Partei, die damals die Mehrheit für die Verschärfung der Nichtwiederausfuhr geschaffen hat» et lui a demandé s'il était à présent d'accord d'assouplir la loi sur l'exportation de matériel militaire (LFMG).

S'exprimant au nom du Conseil fédéral, Guy Parmelin a affirmé que le gouvernement s'opposait à cette motion parce que «le Conseil fédéral n'a pas la compétence d'édicter par voie d'ordonnance une base juridique réglant la levée des déclarations de non-réexportation en dérogation aux critères d'autorisation prévus par la loi». Il a également indiqué qu'en mettant fin aux obligations de la Suisse en matière de non-réexportation, le Conseil fédéral mettrait en cause le principe d'égalité de traitement entre belligérants formulé dans la Convention de la Haye. Enfin, il a rappelé qu'une sous-commission de la Commission de la politique de sécurité du Conseil national (CPS-CN) était déjà en train d'envisager différents moyens de mettre en œuvre l'initiative parlementaire 23.403, qui vise à réduire la durée des déclarations de non-réexportation.

L'objet a été **rejeté** au **Conseil national** par 130 voix contre 56 et 6 abstentions. La minorité était principalement composée du PLR, du Centre et des Vert'libéraux.¹³

1) BO CN, 2023, p. 301 ss.; So-Bli, 9.7.23

2) BO CE, 2023, p. 509 ss.

3) AB SR, 2023, S. 509ff.; Kommissionsbericht SiK-S vom 11. Mai 2023; Medienmitteilung SiK-N vom 21. Februar 2023; Medienmitteilung SiK-S vom 11. Mai 2023; Pa. lv. 23.402; Pa. lv. 23.403; LT, NZZ, 8.6.23

4) BO CN, 2023, p.1993 ss.; NZZ, 13.5.23

5) Communiqué de presse CPS-CN du 20.6.23; Communiqué de presse CPS-CN du 23.1.24; Communiqué de presse CPS-CN du 7.11.23

6) Communiqué de presse CPS-CN du 28.6.24; Rapport CPS-CN 18.6.24

7) Communiqué de la CPS-CN du 25.2.25

8) BO CN, 2023, p. 1033 ss.; Communiqué de presse CPE-CE du 3.2.23; Communiqué de presse CPS-CE du 3.2.23;

Communiqué de presse CPS-CN du 21.2.23; Communiqué de presse CPS-CN du 24.1.23; 24H, AZ, Blick, LT, Lib, NZZ, 2.6.23

9) BO CE, 2023, p. 679; Rapport CPS-CE du 20.3.23

10) BO CN, 2023, p. 2093; Rapport CPS-CN du 19.6.23

11) BO CE, 2023, p. 998 ss.

12) BO CN, 2023, p. 2439 ss.

13) BO CN, 2024, p. 72 s.