

Sélection d'article sur la politique suisse

processus

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

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: Modification de la loi sur le matériel de guerre (lv. pa. 23.402, 23.403), 2023 - 2025*. Bern: Année Politique Suisse, Institut de science politique, Université de Berne. www.anneepolitique.swiss, téléchargé le 15.08.2025.

Sommaire

Chronique générale	1
Armée	1
Armement	2

Abréviations

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

ONU	Organisation des Nations unies
CPS-CE	Commission de la politique de sécurité du Conseil des Etats
CPS-CN	Commission de la politique de sécurité 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

Chronique générale

Armée

Armée

INITIATIVE PARLEMENTAIRE
DATE: 11.05.2023
AMANDO AMMANN

Die sicherheitspolitischen Kommissionen beider Räte beschlossen im Februar 2023 beinahe identische parlamentarische Initiativen zur **Änderung des Kriegsmaterialgesetzes**. Die SiK-SR (Pa. Iv. 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 Kommissionsmehrheit 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 Kommissionsmotion 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 Frühjahrsession 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.¹

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.²

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.³

Armement

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. ⁴

INITIATIVE PARLEMENTAIRE
DATE: 25.02.2025
ANTOINE LÉVÉQUE

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 (LFG). 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. ⁵

1) 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. Iv. 23.402; Pa. Iv. 23.403; LT, NZZ, 8.6.23

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

3) 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

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

5) Communiqué de la CPS-CN du 25.2.25