



21.021

**Gegen Waffenexporte
in Bürgerkriegsländer.
Volksinitiative****Contre les exportations d'armes
dans des pays en proie
à la guerre civile.
Initiative populaire***Fortsetzung – Suite*

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 03.06.21 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 13.09.21 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 15.09.21 (FORTSETZUNG - SUITE)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 01.10.21 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 01.10.21 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)

Amoos Emmanuel (S, VS): Si nous discutons aujourd'hui de l'initiative populaire "contre les exportations d'armes dans des pays en proie à la guerre civile", dite également initiative correctrice, c'est que le Conseil fédéral a, et ce à plusieurs reprises, modifié les règles régissant les exportations d'armes. En conséquence, le chiffre d'affaires des exportations de l'industrie suisse de l'armement a très fortement progressé. Alors qu'il représentait 500 millions de francs en 2018, il explose en 2019 avec 728 millions de francs. En 2020, la Suisse a exporté pour plus de 900 millions de francs de matériel de guerre. En seulement deux ans, le chiffre d'affaires des exportations de matériel de guerre a pratiquement doublé.

Le Conseil fédéral a clairement fait le choix de soutenir l'industrie suisse de l'armement aux dépens de la protection des populations civiles dans le monde, et aux dépens des droits de l'homme. En effet, en 2014, le Conseil fédéral a modifié l'ordonnance sur le matériel de guerre, et a ainsi permis à l'industrie de l'armement d'exporter du matériel de guerre dans des pays en proie à de violentes violations des droits de l'homme. En 2016, le Conseil fédéral a réinterprété l'ordonnance. Sont désormais considérés comme des pays en guerre civile uniquement les pays où le conflit a lieu. On se rappelle ici la question de la guerre civile au Yémen. Des armes suisses ont été potentiellement utilisées contre la population civile yéménite, des armes qui avaient été transmises par les Emirats arabes unis à des milices combattantes, des armes suisses potentiellement utilisées pour tuer des civils, ou qui ont du moins contribué à renforcer la puissance militaire des milices. Cela est parfaitement inacceptable.

Monsieur le président de la Confédération, pouvez-vous aujourd'hui me certifier que notre pays n'a pas potentiellement de sang sur les mains dans cette guerre civile?

Et ce n'est pas tout. En 2018, le Conseil fédéral a proposé une nouvelle fois de modifier l'ordonnance pour rendre possible les exportations d'armes vers les pays en guerre civile, pour autant qu'il n'y ait aucune raison de penser que les armes puissent être utilisées dans le conflit. Ce projet a été stoppé suite à une très forte mobilisation du Parlement, mais surtout suite à la réaction sans précédent de la société civile. Quarante associations de tout horizon ont lancé l'initiative dont nous parlons aujourd'hui et ont récolté plus de 100 000 signatures en seulement deux mois. C'est impressionnant. Il apparaît ainsi très clairement que les citoyennes et citoyens de notre pays sont très sensibles à la question des conditions d'exportation d'armes. La pratique nous a pourtant montré que le Conseil fédéral a changé les règles d'exportation de nombreuses fois durant ces dernières années en modifiant ou en réinterprétant l'ordonnance sur le matériel de guerre.

Les ordonnances relevant uniquement de la compétence du Conseil fédéral, ni le Parlement ni la population n'ont pour l'instant leur mot à dire sur les règles d'exportation d'armes. C'est bien là tout l'enjeu de l'initiative. Elle demande d'inscrire dans une loi le cadre permettant d'exercer un contrôle démocratique, afin que toute modification puisse d'abord faire l'objet d'un débat parlementaire, puis le cas échéant d'un débat populaire.



La volonté populaire semble avoir été entendue par le Conseil fédéral qui a judicieusement proposé un contre-projet. Mais ce contre-projet ne doit pas – comme l'a décidé le Conseil des Etats – comporter de clause dérogatoire dont le Conseil fédéral pourrait faire usage. Les possibilités de dérogation données au Conseil fédéral lui permettraient de revenir à sa pratique actuelle et de contourner l'objectif de l'initiative, à savoir permettre un débat démocratique sur la question des exportations d'armes.

La population suisse ne veut pas d'exportations d'armes à n'importe quel prix! Et surtout pas au prix de la vie de civils. C'est pourquoi je vous demande de soutenir l'initiative populaire et le contre-projet dans sa version du Conseil des Etats.

Fridez Pierre-Alain (S, JU): On parle ici d'une initiative correctrice; cela veut dire, corriger tous les coups de boutoir que le Conseil fédéral et la droite de ce Parlement ont portés au texte de l'ordonnance sur le matériel de guerre depuis dix ans; une saga, en plusieurs actes.

Acte I, en 2007: l'initiative populaire du GSSA visant à interdire les exportations d'armes est déposée. La crainte s'empare de l'industrie de l'armement.

Acte II, en 2008: le Conseil fédéral modifie dans l'urgence l'article 5 de l'ordonnance sur le matériel de guerre, avec des clarifications importantes et excellentes: interdiction de l'exportation de matériel de guerre vers les pays qui violent systématiquement et gravement les droits de l'homme; interdiction d'exportation de matériel de guerre vers les pays impliqués dans un conflit armé interne, une guerre civile ou internationale; interdiction d'exportation de matériel de guerre vers les pays les moins avancés en matière de développement, donc les plus pauvres; interdictions de l'exportation de matériel de guerre s'il existe un risque important de voir ces armes utilisées contre les populations civiles ou transmises à d'autres destinataires finaux.

AB 2021 N 1617 / BO 2021 N 1617

Cette modification de l'ordonnance que l'on peut qualifier de stratégique, juste avant le vote de 2009 sur l'initiative populaire, a largement contribué à l'échec de celle-ci. Il s'agissait d'une sorte de contre-projet par anticipation.

Acte III, en 2013: c'est alors que le travail de sape visant à reprendre ce que le Conseil fédéral avait lâché a commencé. Et cela à la requête de l'industrie d'armement, qui a subi temporairement, suite aux effets de la crise financière de 2008 et à la fin de la guerre froide, une baisse transitoire des commandes de ses clients traditionnels. Il fallait trouver de nouveaux débouchés, alors les états d'âme, vous repasserez. Une motion lancée au Conseil des Etats est acceptée de justesse par notre conseil, grâce à la voix prépondérante du président de l'époque, M. Lustenberger. Je m'en souviens bien car j'étais à l'époque porte-parole de la minorité.

Ainsi, depuis 2014, l'industrie d'armement peut à nouveau exporter du matériel de guerre vers les pays qui violent gravement et systématiquement les droits humains pour autant que "le risque soit considéré comme minime de voir le matériel exporté utilisé pour commettre des exactions". En 2016, le Conseil fédéral a autorisé des exportations d'armes vers des Etats impliqués par exemple dans le conflit au Yémen. Bravo! Exporter des armes dans l'axe de crise entre le Maghreb et le Pakistan est une pure folie, et pourtant.

Acte IV, en 2017: les grandes entreprises de l'armement, comme en 2013, s'adressent une nouvelle fois à la Commission de la politique de sécurité du Conseil des Etats pour se plaindre du recul des ventes d'armements. En 2018, le Conseil fédéral décide d'autoriser les exportations de matériel de guerre vers des pays impliqués dans un conflit armé interne ou, dit plus simplement, des pays en guerre civile. Le Conseil fédéral prévoit en outre qu'à l'avenir, il faudra tenir compte de la pérennité de l'industrie d'armement suisse comme critère prioritaire dans toute prise de décision sur le sujet.

L'acte IV a été le coup de force de trop. Le Conseil national a adopté une motion demandant que le dossier de l'exportation de matériel de guerre soit retiré des seules mains du Conseil fédéral, qui agit par ordonnance, mais le Conseil des Etats n'a pas suivi notre chambre et la motion s'en est trouvée liquidée. Mais le Conseil fédéral a compris le message et a retiré sa dernière réforme. Dans l'intervalle, la présente initiative a été lancée et a obtenu un magnifique succès. Elle veut ancrer dans la Constitution fédérale des règles intangibles sur le sujet, des règles visant le respect des droits humains en adéquation avec notre neutralité et notre volonté de représenter une puissance de paix.

Il a été dit ici qu'ancrer dans la Constitution les principes de l'ordonnance de 2008 était inutile, et que le contre-projet suffisait. Pour le croire, il faut faire confiance. Mais comment y parvenir au vu des propositions de la majorité de droite à l'article 22a alinéa 1 lettre a du contre-projet? La définition de pays démocratique est à géométrie variable quand il est question de gros sous. Surtout, il y a l'article 22b qui permettrait au Conseil fédéral de déroger aux critères d'autorisation. Nous n'avons aucune confiance dans le Conseil fédéral sur ce



sujet.

Nous vivons l'acte V de la saga et, selon le résultat de nos débats, ce sera au peuple de trancher. Personnellement, je souhaite cette issue. Les principes respectueux des droits humains inscrits dans la Constitution ne pourront plus être détricotés par ceux qui s'emploient à le faire depuis plus de dix ans.

Je vous remercie de soutenir l'initiative.

Suter Gabriela (S, AG): Die Korrektur-Initiative fordert etwas ganz Einfaches und Selbstverständliches: Der Bundesrat soll Waffenausfuhrkriterien nicht im stillen Kämmerlein, nicht in Eigenregie in einer Verordnung festlegen. Die Kriterien, nach denen Waffenexporte getätigt werden, sollen künftig auf Gesetzesstufe geregelt werden. Das gewährleistet die Mitsprache von Parlament und Bevölkerung und stärkt die demokratische Kontrolle in diesem sensiblen Bereich.

Es ist unsere moralische und völkerrechtliche Pflicht, dafür zu sorgen, dass Schweizer Waffen nicht in Bürgerkriegsländer und an Staaten geliefert werden, die Menschenrechte schwerwiegend und systematisch verletzen. Damit dies nicht passiert, darf es keine Ausnahmegestimmungen geben.

Der Ständerat hat in seiner Weisheit auf Ausnahmegestimmungen verzichtet, denn Ausnahmegestimmungen führen einen indirekten Gegenvorschlag ad absurdum. Bei einem Gegenvorschlag gemäss Ständerat, so haben die Initiantinnen und Initianten betont, würde die Korrektur-Initiative zurückgezogen.

Nun hat es unsere Sicherheitspolitische Kommission tatsächlich geschafft, den guten indirekten Gegenvorschlag des Ständerates zu torpedieren und wieder Ausnahmegestimmungen ins Gesetz hineinzuschmuggeln. Gemäss Antrag der Sicherheitspolitischen Kommission sollen Ausnahmen zulässig sein, wenn die Lieferungen in "demokratische Länder" gehen. Nur, was ist denn genau ein "demokratisches Land"? Dafür gibt es keine klare Definition. Gehören die Türkei und die Ukraine dazu? Beide Länder bezeichnen sich als demokratisch, und doch werden in die Türkei und die Ukraine momentan keine Schweizer Waffen geliefert, zu Recht, denn beide Länder sind in Konflikte verwickelt.

Die Ausnahmeklausel, die in der nationalrätlichen Kommission wieder in den indirekten Gegenvorschlag hineingeschmuggelt wurde, würde den Status quo also sogar noch verschlechtern. Neu könnten sowohl die Türkei als auch die Ukraine Kriegsmaterial aus der Schweiz beziehen, denn beide Länder können als demokratisch bezeichnet werden und haben die vier Abkommen ratifiziert, die über die Beurteilung des Exportregimes eines Landes entscheiden.

Ja, was jetzt: Wollen Sie nun einen griffigen indirekten Gegenvorschlag, oder wollen Sie doch lieber keinen? Einen indirekten Gegenvorschlag mit dieser Ausnahmeklausel zu präsentieren, ist schlicht unehrlich, denn faktisch lässt die Ausnahmeklausel dem Bundesrat genau wieder jenen Spielraum, den er jetzt schon hat. So nicht! Diese unklaren und schwammigen Bestimmungen im Gegenvorschlag müssen wieder vom Tisch. Es braucht eine Korrektur des indirekten Gegenvorschlages.

Ich bitte Sie deshalb, alle Minderheitsanträge, mit Ausnahme des Minderheitsantrages Walliser, zu unterstützen, insbesondere den zentralen Minderheitsantrag Seiler Graf, sodass wir hoffentlich einen guten indirekten Gegenvorschlag verabschieden können. Ich bitte Sie auch, der Initiative zuzustimmen.

Parmelin Guy, président de la Confédération: J'en viens tout d'abord à l'initiative populaire elle-même. Le Conseil fédéral comprend la préoccupation majeure de la coalition, c'est-à-dire la volonté d'un renforcement du contrôle démocratique. Mais il estime que l'initiative va trop loin.

Le Conseil fédéral vous propose donc de recommander au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative et de lui opposer un contre-projet indirect.

J'en viens maintenant à ce contre-projet. Le Conseil fédéral prévoit les adaptations suivantes. Premièrement, les critères d'autorisation figurant à l'article 5 de l'ordonnance sont transférés dans la loi. Deuxièmement, l'exception pour les pays qui violent gravement et systématiquement les droits de l'homme est supprimée et n'est pas remplacée. Troisièmement, une exception pour les exportations en vue d'engagement en faveur de la paix est introduite.

Dans sa version initiale, le contre-projet contient une provision qui habilite le Conseil fédéral à déroger – dans certains cas très limités et très bien définis – aux critères d'autorisation fixés par la loi. Pour le Conseil fédéral, cette compétence de dérogation est importante pour des considérations de politique de sécurité et de politique étrangère. Je reviendrai tout à l'heure plus en détail sur ce point. Mais il est important de souligner ici que le Conseil fédéral ne pourrait déroger aux critères d'autorisation de la loi qu'en cas de circonstances exceptionnelles, si la sauvegarde des intérêts du pays en matière de politique étrangère ou de politique de sécurité l'exige. Dans tous les cas, les limites absolues fixées par l'article 22 de la loi fédérale sur le matériel de guerre, soit le droit international, les principes de la politique étrangère de la Suisse et ses obligations internationales,



y compris le droit de la neutralité et le traité international sur le commerce des armes,

AB 2021 N 1618 / BO 2021 N 1618

devraient être respectées. Le contre-projet indirect reprend presque entièrement ce que demandent les membres de la coalition.

Il répond aux trois préoccupations essentielles émises par ceux-ci, à savoir: premièrement, inscrire les critères d'autorisation dans la loi, ce qui permet de renforcer le contrôle démocratique; deuxièmement, interdire l'exportation vers des pays en proie à des conflits armés; et troisièmement, supprimer l'exception relative aux pays qui violent gravement et systématiquement les droits de l'homme.

Le contre-projet indirect atteint donc directement, si vous me passez cette expression, l'objectif de l'initiative. Je suis tenté de dire que le travail de mise en oeuvre de l'initiative elle-même est déjà fait. En même temps, le contre-projet indirect tient compte d'une préoccupation majeure des associations économiques et de la majorité des cantons en accordant au Conseil fédéral une compétence dérogatoire en cas de circonstances exceptionnelles.

J'en viens maintenant à l'importance de cette compétence dérogatoire. Il s'agit pour moi ici d'être très clair. Je regrette profondément que le Conseil des Etats ait supprimé cette compétence dérogatoire dans le contre-projet indirect sans présenter d'alternative valable. Le contre-projet indirect est ainsi devenu plus strict que l'initiative elle-même. Ce qui est en jeu, et cela me paraît extrêmement important, c'est bien plus la question de savoir comment les intérêts de notre pays peuvent être sauvegardés dans certaines conditions qui aujourd'hui ne sont pas encore nécessairement prévisibles.

Dans ce contexte, je tiens à affirmer que la compétence dérogatoire est primordiale, parce qu'elle permet au Conseil fédéral de réagir rapidement lorsque des circonstances exceptionnelles le justifient et, surtout, lorsque la sauvegarde des intérêts du pays l'exige. Cette flexibilité est importante pour pouvoir adapter la politique d'exportation de matériel de guerre à l'évolution des circonstances, en tenant compte des intérêts supérieurs de la Suisse en matière de politique de sécurité et de politique étrangère.

Il convient de noter que le Conseil fédéral ne peut déroger aux critères d'autorisation que pour une période limitée ou au cas par cas, en cas d'urgence temporelle, et dans un cadre légal strictement défini. La compétence dérogatoire ne devient donc pas, contrairement à ce que certains disent, la règle. Elle reste une exception très strictement encadrée.

Qu'en est-il de ce pouvoir de dérogation? Nous devons être conscients que la situation géopolitique mondiale actuelle est à nouveau marquée par l'incertitude et que l'ordre international fondé sur des règles a récemment été soumis à une pression accrue. Comme il apparaît d'ailleurs dans le projet de rapport 2021 sur la politique de sécurité, qui a été envoyé en consultation, l'environnement de la politique de sécurité de la Suisse a continué à évoluer ces dernières années. On assiste à une concurrence toujours plus exacerbée entre les grandes puissances et les puissances régionales émergentes. La capacité d'action de l'Union européenne et de l'OTAN est confrontée à divers défis. Les conflits armés et les crises à la périphérie de l'Europe se poursuivent et, dans certains cas, se sont même aggravés.

Les tendances en matière de politique de sécurité indiquent que les Etats dits occidentaux avec qui nous entretenons des relations en matière d'armement et qui font partie du principal marché de vente de l'industrie suisse d'armement pourraient également être impliqués à nouveau dans des conflits armés à venir. A ce propos, il ne faut pas oublier que la majorité de nos exportations se fait en direction des pays européens et que ce sont eux qui sont à l'origine de l'augmentation des ventes que certains d'entre vous ont relevée. Etant donné que l'industrie suisse des technologies de sécurité nationale et de défense, qui est absolument nécessaire du point de vue de notre politique de sécurité, est intégrée dans des chaînes de valeurs internationales qui peuvent être affectées par l'implication de ces Etats dans un conflit armé, la Suisse doit créer la marge de manoeuvre nécessaire pour pouvoir réagir rapidement si la situation l'exige. Cela serait particulièrement vrai si les partenaires de la Suisse en matière de politique économique et d'armement – la France, l'Allemagne, l'Italie ou les Etats-Unis, auprès desquels la Suisse va se procurer de nouveaux avions de combat – devaient être impliqués dans un conflit armé international.

En l'absence de compétence de dérogation, la LFMG exclurait toutes les exportations de matériel de guerre vers un pays impliqué dans un conflit armé. Pour rappel, les systèmes d'armes finis ne sont pas les seuls à être compris comme matériel de guerre. Les pièces détachées et les éléments d'assemblage fournis à des entreprises étrangères dans le cadre de chaînes de valeurs internationales seraient également concernées par une telle interdiction absolue d'exportation.

Cela pourrait constituer de gros défis et représenter de grands risques sur le plan politique, de nature à affecter les affaires compensatoires liées non seulement à l'acquisition d'un nouvel avion de combat ou d'un nouveau



système de défense sol-air à longue portée, mais aussi à d'autres acquisitions de l'armée suisse.

Sans cette compétence de dérogation, le Conseil fédéral ne serait pas en mesure, le cas échéant, de procéder à une pesée des intérêts en présence, ni de décider quelles exportations de matériel de guerre doivent être approuvées et lesquelles doivent être refusées en regard du droit international et des principes de politique étrangère de notre pays.

Il en serait de même si la Base technologique et industrielle importante pour la sécurité (BTIS) – "Stib", en allemand – était affaiblie à l'avenir en raison d'une politique d'exportation plus stricte résultant du contre-projet indirect sans compétence dérogatoire. En tant qu'Etat neutre, qui n'est membre d'aucune alliance défensive, la Suisse dépend de la force de sa propre BTIS pour ne pas être entièrement tributaire de l'étranger au moins dans certains domaines liés à la sécurité. En adoptant une politique d'exportation plus restrictive que d'autres pays européens, la Suisse créerait un désavantage concurrentiel pour les entreprises qui participent à sa propre BTIS.

Toutes les entreprises de la BTIS sont privées et ne peuvent exister qu'en réalisant les bénéfices usuels dans la branche. S'il est impossible de réaliser ceci en Suisse, une entreprise pourrait décider de délocaliser sa production à l'étranger ou de transférer ses activités dans d'autres domaines que celui des techniques de sécurité et de défense.

Dans ces deux cas de figure, la Suisse perdrait des compétences et des capacités qui sont pourtant cruciales pour assurer sa propre sécurité. En outre, des emplois importants seraient perdus dans certains cantons. Ce n'est qu'avec cette compétence dérogatoire que le Conseil fédéral peut réagir de manière appropriée et rapide en cas de problème lié aux affaires compensatoires ou, en général, aux nouvelles circonstances de politique de sécurité.

J'en viens maintenant à la proposition de votre Commission de la politique de sécurité d'admettre des exceptions pour les pays démocratiques, à l'article 22a alinéa 2 lettre a.

Avec la suppression de la compétence dérogatoire proposée par le Conseil des Etats et votre commission, le contre-projet indirect serait, je l'ai dit, bien plus strict que l'initiative, puisqu'elle-même prévoit des exceptions, par exemple pour des pays démocratiques disposant d'un régime de contrôle des exportations comparable à celui de notre pays. Pour cette raison, dans la mesure où vous ne pouvez pas soutenir la compétence dérogatoire envisagée par le Conseil fédéral, je vous demande de soutenir cette proposition de compromis présentée par la majorité de votre commission, qui prévoit précisément cette exception pour les pays démocratiques.

Cette exception donnerait une petite marge de manoeuvre au Conseil fédéral pour qu'il puisse réagir à des situations imprévisibles, si vous deviez supprimer la compétence dérogatoire. Cette marge de manoeuvre est particulièrement importante dans le cas où un pays occidental, avec lequel nous avons contracté des obligations de compensation dans le cadre des acquisitions de l'armée suisse, serait impliqué dans un conflit armé. Sans compétence dérogatoire telle que proposée par le Conseil fédéral, aucune demande d'exportation, même pas d'exportation de pièces détachées et d'éléments d'assemblage à des entreprises de défense étrangères dans le cadre des transactions des affaires compensatoires, ne peut être approuvée vers un pays impliqué dans un conflit

AB 2021 N 1619 / BO 2021 N 1619

armé. Cela aurait un impact sur les futures acquisitions de l'armée suisse. Cela aurait des conséquences sur nos relations en tant que partenaire fiable avec des pays démocratiques voisins, par exemple. Avec cette exception, telle que la commission la propose, les affaires compensatoires ne seraient pas mises en péril, car la plupart des pays occidentaux sont des pays démocratiques, qui ont de plus un régime de contrôle des exportations comparable au nôtre; nous avons pu le démontrer dans le cadre de la réponse à une question de la Commission de la politique de sécurité de votre conseil. Il convient de pouvoir garantir ici la sécurité juridique de ces affaires.

Concernant cette exception, j'aimerais dire ceci à cette tribune, à l'intention de celles et ceux qui ont pris, pendant le débat, le Conseil fédéral à partie.

Premièrement, sur la forme, le conseil fédéral est très clair: il veut la compétence dérogatoire selon l'article 22b alinéa 1. Cela fait partie intégrante de son projet. Si vous souhaitez de la clarté, alors votez le projet intégral du Conseil fédéral, qui est cohérent, qui est très bien "cadré", contrairement à l'article 22a alinéa 2 lettre a.

Deuxièmement, sur le fond: le nouvel article 22a alinéa 2 lettre a exactement la même teneur que le texte rédigé par les initiants. Maintenant, vous faites un faux procès au Conseil fédéral en argumentant que, selon une éminente juriste, par ailleurs très engagée dans les campagnes contre les exportations de matériel de guerre, la marge de manoeuvre du Conseil fédéral serait trop grande. Ce n'est pas sérieux, ce n'est pas correct, c'est à la limite de l'honnêteté intellectuelle d'utiliser de tels arguments. Cela revient en fait à dire que



les rédacteurs du texte de l'initiative auraient eux-mêmes mal évalué la portée de leur texte. Que pensera la population suisse si elle doit se prononcer sur cette initiative?

Je le répète, le Conseil fédéral veut la compétence dérogatoire selon l'article 22b alinéa 1. Le Conseil des Etats a biffé cette compétence. Vous avez eu, comme membres de ce Parlement, toutes les opportunités de procéder d'une manière constructive en proposant une exception ou une compétence dérogatoire valable, mais certains ont opté pour une stratégie maximale, parce que l'objectif, en filigrane, est une interdiction totale. A cause de cette stratégie, la majorité de la commission propose maintenant cette alternative, cette exception pour les pays démocratiques, qui reprend exactement la même formulation que celle de l'initiative.

En fait, vous devriez immédiatement soutenir cette exception, ainsi nous pourrions mettre en oeuvre l'initiative immédiatement, ce qui nous épargnerait une campagne référendaire. C'est pourquoi l'argumentation de Mme la conseillère nationale Seiler Graf devient contradictoire, lorsqu'elle affirme soudain qu'en fonction de l'exception prévue par le texte de l'initiative, des livraisons à des pays tels que la Turquie ou l'Ukraine pourraient être autorisées.

Cette argumentation n'est pas correcte. Le critère d'exclusion concernant les conflits armés, avec l'exception prévue par la commission, est un critère parmi d'autres, qui doivent tous être également pris en compte. En conséquence, il n'y aurait pratiquement aucune modification du règlement actuel, qui n'autorise pas les exportations de matériel de guerre vers l'Ukraine et qui exclut aussi pratiquement ces exportations vers la Turquie.

J'en viens maintenant à la proposition de la minorité Schlatter de supprimer la restriction "dans le pays de destination" à l'article 22a alinéa 2 lettre c du contre-projet indirect. L'idée est qu'il faut vérifier s'il y a de forts risques en général que le matériel de guerre exporté soit utilisé contre la population civile, et cela pas seulement dans le pays de destination lui-même. Qu'un Etat utilise du matériel de guerre dans un autre pays contre la population civile n'est en fait envisageable que dans une situation de conflit. Or, les situations de conflit sont déjà traitées à l'article 22a alinéa 1 lettre a et alinéa 2 lettre a. Selon ces dispositions, les exportations vers des pays impliqués dans un conflit armé interne ou international sont exclues. Elles le sont de même s'il existe d'autres risques pertinents liés à une situation de conflit moins spécifique dans le pays ou la région de destination, ou si un pays ou une région sont fortement touchés par des activités terroristes ou de la criminalité organisée. Dans le cadre de l'intervention militaire de l'Arabie saoudite et d'autres pays alliés au Yémen, pour donner un exemple concret, le Conseil fédéral a rejeté par principe les exportations portant sur des biens présentant de forts risques d'être utilisés dans ce conflit. La question d'un risque d'utilisation contre la population civile au Yémen n'est donc plus pertinente, puisque le critère de l'utilisation générale dans ce conflit conduit déjà à un rejet de la demande.

Une extension telle que prévue par la proposition de la minorité Schlatter réglerait une problématique qui est déjà couverte. Je vous recommande donc de vous en tenir au texte original.

Concernant les pièces de rechange, le contre-projet indirect permet le maintien du régime spécial applicable à leur livraison en vertu de l'article 23 de la LFMG. Ce régime se distingue de celui valable pour les exportations normales de matériel de guerre. Dans le but de garantir aux entreprises la sécurité juridique dont elles ont besoin pour remplir leurs obligations contractuelles, le législateur a en effet décidé volontairement de rendre plus difficile le rejet d'une demande portant sur la livraison de pièces de rechange que le rejet d'une demande relative à un nouveau lot de matériel de guerre.

L'acheteur qui acquiert du matériel de guerre doit avoir la certitude qu'il pourra bénéficier de services de garantie et commander des pièces de rechange. Lorsqu'il existe des motifs de refus absolu au sens de l'article 5 alinéa 2 de l'ordonnance sur le matériel de guerre ou des interdictions d'exporter du matériel de guerre qui tiennent compte uniquement de la situation dans le pays de destination, sans considérer le type de matériel de guerre exporté ou les risques liés, la livraison de pièces de rechange doit être soumise à un régime spécial. C'est indispensable pour pouvoir, dans un cas précis, protéger la confiance légitime du client et lui offrir la sécurité juridique dont il a besoin.

Abolir ce régime nuirait à la réputation de fiabilité de l'industrie suisse dans les relations commerciales et cela poserait naturellement des problèmes de réputation. En ce qui concerne le régime spécial pour les pièces détachées, il faut également noter, que contrairement à l'interprétation de la coalition et aux déclarations de M. le conseiller aux Etats Zopfi au Conseil des Etats ainsi que de Mme la conseillère nationale Porchet dans sa proposition en commission, l'exportation de munitions n'est en principe pas soumise à l'article 23 de la loi fédérale sur le matériel de guerre.

Il existe dans la pratique une seule exception: elle concerne les munitions ou les systèmes de défense antiaérienne, pour des raisons techniques. Les munitions classiques ne sont jamais considérées comme des pièces de rechange. Dans ce contexte, il convient de prendre en compte qu'en vertu de l'article 19 alinéa 2



de la loi fédérale sur le matériel de guerre, le Conseil fédéral peut suspendre ou révoquer les autorisations d'exportation en cas de circonstances exceptionnelles.

Et pour évaluer ceci, le Conseil fédéral s'est fondé en pratique – par exemple dans le cadre des demandes d'exportations pour l'Arabie saoudite et le conflit au Yémen – sur le fait que les autorisations en question contiennent ou non du matériel de guerre pour lequel il existe un risque fort qu'il soit utilisé ou non dans le conflit. Ce n'est que dans ce dernier cas que les licences existantes ont été maintenues et que les livraisons de pièces détachées ont pu être autorisées. Il s'agissait de matériel de guerre défensif de protection de défense antiaérienne.

Au cours du débat de lundi, certaines allégations ont été portées que je me dois de commenter ou auxquelles je me dois de répondre.

Tout d'abord, il a été mentionné à plusieurs reprises que le Conseil fédéral n'avait pas tenu sa promesse lors de la campagne liée à l'initiative populaire fédérale "pour l'interdiction d'exporter du matériel de guerre", en adoptant un assouplissement de l'ordonnance sur le matériel de guerre (OMG) en 2014 et en 2018. D'une part, il convient de noter que c'est le Conseil fédéral lui-même qui avait considérablement renforcé l'OMG en introduisant des critères d'exclusion à l'article 5 alinéa 2 de ladite ordonnance, par sa décision du 27 août 2008. D'autre part, l'amendement de 2014 et la révision de

AB 2021 N 1620 / BO 2021 N 1620

2018 de l'OMG, qui n'a finalement pas été mise en oeuvre, sont issus d'initiatives des commissions parlementaires.

Ensuite, en ce qui concerne les grenades trouvées en Syrie, il a été insinué que, avec le recul du statu quo juridique ante 2014 exigé par l'initiative populaire, on n'en serait pas arrivé là. Les grenades en question ont été exportées en 2003 et en 2004, c'est-à-dire à une époque où les critères d'exportation introduits par le Conseil fédéral en 2008 n'existaient pas encore. Depuis lors, nous avons des critères d'approbation plus stricts en raison de la décision du Conseil fédéral du 27 août 2008.

Enfin, outre les grenades en Syrie, les avions PC-12 ont également été mentionnés comme étant aux mains des Talibans. Apparemment, ici, on essaie de présenter sous un mauvais jour la pratique d'octroi de licences du Conseil fédéral. Je veux quand même souligner que les avions PC-12 ne sont pas couverts par les contrôles d'exportation, puisqu'il s'agit d'avions civils qui ne figurent pas dans les listes de marchandises harmonisées au niveau international de la législation sur le contrôle des biens.

Permettez-moi encore de rappeler un point essentiel. La loi fédérale sur le matériel de guerre est en vigueur depuis 1998. A ce jour, 50 000 licences d'exportation ont été délivrées. Certes, il y a eu quelques cas d'abus. Mais présenter maintenant ces cas comme la règle, c'est inapproprié et incorrect. Vous avez aussi totalement passé sous silence le fait que le Conseil fédéral avait introduit en 2012 le système de vérification sur place, qui a fait ses preuves dans la pratique et qui est même devenu un modèle de réussite repris par d'autres pays européens qui exportent des armes.

A plusieurs reprises, il a aussi été affirmé que les exportations de matériel de guerre n'ont cessé de croître ces dernières années, ce qui serait la preuve du laxisme du Conseil fédéral. Le Conseil fédéral aurait autorisé l'exportation de grandes quantités de munitions pour armes légères dont on sait qu'elles seraient à l'origine de nombreux décès dans le monde. A cet égard, il faut relever que le Conseil fédéral a massivement restreint la pratique d'exportation de la Suisse vers l'Arabie Saoudite, il y a des années. En réalité, ces dernières années, pratiquement seule l'exportation des pièces de rechange pour les systèmes de défense antiaérienne, fournis auparavant par la Suisse, a été approuvée.

L'argument de la croissance va dans le même sens. Prétendre que le Conseil fédéral approuve quasiment n'importe quoi n'est qu'une simple insinuation. Il manque l'examen différencié de cette question complexe. Le Conseil fédéral a développé, comme le prévoit la loi, une pratique d'exportation très différenciée, adaptée au cas par cas, autorisant ce qui peut être justifié et interdisant ce qui ne l'est pas et ce qui est irresponsable. Il fallait que je précise ici ces points, qui sont importants, en ce qui concerne ces pratiques.

L'exportation de munitions concerne essentiellement des munitions de gros calibre, je le répète, destinées aux systèmes de défense antiaérienne. Cela n'a pas de rapport avec les décès dus aux armes légères. Dans ce contexte, il n'est pas correct non plus d'accuser le Conseil fédéral de faire passer les intérêts économiques avant les droits de l'homme.

Permettez-moi de répondre encore à ceux qui estiment qu'une délégation de compétence au Conseil fédéral serait beaucoup moins démocratique que si cette délégation était directement exercée par le Parlement. Ce n'est pas exclusivement le nombre de ses membres qui rend une institution plus ou moins démocratique, mais ce sont bien les règles de droit qui la régissent et le contrôle externe auquel elle est soumise. De ce point de



vue, le Conseil fédéral est une institution démocratique. Il exerce les compétences qui lui sont confiées par notre constitution ou par la loi, selon les procédures qu'elles prescrivent, ni plus ni moins. De plus, son action est constamment contrôlée par le Parlement, c'est-à-dire par vous.

J'en arrive à la conclusion. Le Conseil fédéral vous prie de recommander au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative populaire, et d'accepter le contre-projet indirect dans la version du Conseil fédéral, c'est-à-dire avec la compétence dérogatoire. Je l'ai dit, le contre-projet indirect va très loin dans le sens de ce que demandent les membres de la coalition.

Si vous ne soutenez pas le contre-projet indirect dans la version du Conseil fédéral, alors je vous demande de soutenir le contre-projet indirect dans la version de votre commission, c'est-à-dire avec l'exception pour les pays démocratiques telle que prévue dans le texte de l'initiative.

Fivaz Fabien (G, NE): Merci beaucoup pour ces explications, Monsieur le président de la Confédération. J'ai une question. Inscrire un texte dans la Constitution ou dans la loi est différent. Lorsqu'on inscrit un texte dans la Constitution, c'est au Parlement de l'interpréter et lorsqu'on l'écrit dans la loi, c'est au Conseil fédéral de l'interpréter.

J'aimerais savoir comment vous allez interpréter les deux éléments de la proposition de la Commission de la politique de sécurité. Comment allez-vous interpréter un "pays démocratique"? Et comment allez-vous interpréter l'équivalence avec "un régime de contrôle des exportations comparable à celui de la Suisse"? J'aimerais avoir votre avis sur ces deux éléments, s'il vous plaît.

Parmelin Guy, président de la Confédération: Monsieur le conseiller national Fivaz, comme chaque fois qu'une loi est adoptée, le Conseil fédéral prépare ensuite les ordonnances d'application qui sont soumises à consultation et qui doivent respecter les règles du droit. C'est ainsi que vit un Etat de droit. Le Conseil fédéral n'a pas l'intention de faire sa propre interprétation qui serait contraire à celles des juristes. Ceux-ci décident de ce qui devrait être bon et applicable à la réalité.

Fiala Doris (RL, ZH), für die Kommission: Als Kommissionssprecherin für die SiK-N will ich die Debatte zur Initiative "gegen Waffenexporte in Bürgerkriegsländer" nicht verlängern, aber zwei, drei Antworten zu geben, erlaube ich mir dennoch. So erlaube ich mir, den Kolleginnen Seiler Graf und Suter zu antworten, deren Aussagen stellvertretend für viele kritische Voten stehen. Sie fragten nämlich, wie man denn wisse, ob ein Land die Demokratie lebe, und was denn quasi die Kriterien für die Beurteilung seien. Sie hinterfragten, ob der Bundesrat in der Lage sei, diese Fragen zu beantworten.

Liebe Kollegin Seiler Graf, nachdem ich zwölf Jahre für die Schweiz im Europarat war, finde ich Ihre Sorge verständlich. Einige der 47 Mitgliedstaaten sind in der Tat nicht über alle Zweifel erhaben. 47 Länder setzen sich zwar in Strassburg für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte ein, und dennoch sind nicht alle 47 Länder über alle Zweifel erhaben. Frau Kollegin, Sie haben deshalb meine persönliche Sympathie. Aber ich vertraue dem Bundesrat und hoffe doch, dass auch Sie das tun können. Die Kriterien Rechtsstaatlichkeit, Gewaltentrennung, Medien- und Meinungsäusserungsfreiheit, Wahrung der Menschenrechte, freie und faire Wahlen werden zweifellos in die Beurteilung unseres Bundesrates einfließen. Es wäre bedenklich, wenn dies nicht der Fall wäre.

Ich vertraue dem Bundesrat und hoffe, Sie, meine Damen und Herren, können dies auch tun.

Pointet François (GL, VD), pour la commission: Le Conseil fédéral reconnaît la nécessité de renforcer le contrôle sur l'exportation d'armes. Voilà en tout cas une position qui rejoint celle de la majorité de la commission et certainement celle de la majorité de notre plénum. Avec l'article 22b, toutefois, le Conseil fédéral s'offre un pouvoir dérogatoire que la commission a considéré comme étant un chèque en blanc. Sa majorité était d'avis que c'était s'éloigner bien trop d'un contrôle nécessaire des exportations d'armes que d'accepter cet article. Il est clair que restreindre la marge de manoeuvre du Conseil fédéral ralentit la chaîne de décisions, mais s'il l'on veut plus de démocratie dans le domaine des exportations d'armes, le Parlement doit reprendre la main. Voilà pour la position de votre commission.

Toutefois, pour répondre aux inquiétudes du Conseil fédéral concernant les affaires compensatoires – je retiens un tout petit peu, mais c'est l'exemple que nous avons tous entendu à plusieurs reprises –, votre commission a introduit une clause d'exception à l'article 22a alinéa 2 lettre a. Vous l'avez compris en écoutant les différents intervenants, c'est cette

AB 2021 N 1621 / BO 2021 N 1621

exception qui est le point le plus discuté. Et c'est certainement avec la décision que nous allons prendre main-



tenant – qui déterminera si cet objet va devoir repasser devant le Conseil des Etats – que se joue le maintien ou non de l'initiative.

Pour résumer, sur ces points extrêmement importants, votre commission vous demande de biffer le pouvoir dérogatoire proposé par le Conseil fédéral à l'article 22b, mais de lui donner un minimum de liberté de manoeuvre en adoptant l'article 22a alinéa 2 lettre a.

2. Bundesbeschluss über die Volksinitiative "gegen Waffenexporte in Bürgerkriegsländer (Korrektur-Initiative)"

2. Arrêté fédéral relatif à l'initiative populaire "contre les exportations d'armes dans des pays en proie à la guerre civile (initiative correctrice)"

Eintreten ist obligatorisch

L'entrée en matière est acquise de plein droit

Detailberatung – Discussion par article

Titel und Ingress, Art. 1

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Titre et préambule, art. 1

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Präsident (Aebi Andreas, Präsident): Bevor wir zu Artikel 2, der Abstimmungsempfehlung, übergehen, beraten wir den indirekten Gegenentwurf.

1. Bundesgesetz über das Kriegsmaterial

1. Loi fédérale sur le matériel de guerre

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen

L'entrée en matière est décidée sans opposition

Detailberatung – Discussion par article

Titel und Ingress, Ziff. I Einleitung

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Titre et préambule, ch. I introduction

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 22a

Antrag der Mehrheit

Abs. 1, 3, 4

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 2

...

a. ... verwickelt ist; Ausnahmen sind zulässig für demokratische Länder, die über ein Exportkontrollregime



verfügen, das mit demjenigen der Schweiz vergleichbar ist;

...

Antrag der Minderheit

(Seiler Graf, Fivaz Fabien, Graf-Litscher, Klopfenstein Broggini, Marti Min Li, Molina, Roth Franziska, Schlatter)

Abs. 2 Bst. a

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag der Minderheit

(Schlatter, Fivaz Fabien, Graf-Litscher, Klopfenstein Broggini, Marti Min Li, Molina, Roth Franziska, Seiler Graf)

Abs. 2 Bst. c

c. ein hohes Risiko besteht, dass ...

Art. 22a

Proposition de la majorité

Al. 1, 3, 4

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 2

...

a. ... interne ou international; des exceptions sont admissible pour des pays démocratiques disposant d'un régime de contrôle des exportations comparable à celui de la Suisse;

...

Proposition de la minorité

(Seiler Graf, Fivaz Fabien, Graf-Litscher, Klopfenstein Broggini, Marti Min Li, Molina, Roth Franziska, Schlatter)

Al. 2 let. a

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition de la minorité

(Schlatter, Fivaz Fabien, Graf-Litscher, Klopfenstein Broggini, Marti Min Li, Molina, Roth Franziska, Seiler Graf)

Al. 2 let. c

c. s'il y a de forts risques que le matériel de guerre ...

Abs. 2 Bst. a – Al. 2 let. a

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 21.021/23505)

Für den Antrag der Minderheit ... 96 Stimmen

Für den Antrag der Mehrheit ... 91 Stimmen

(6 Enthaltungen)

Abs. 2 Bst. c – Al. 2 let. c

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 21.021/23506)

Für den Antrag der Mehrheit ... 122 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit ... 71 Stimmen

(1 Enthaltung)

Übrige Bestimmungen angenommen

Les autres dispositions sont adoptées

Art. 22b

Antrag der Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates



Antrag der Minderheit

(Walliser, Addor, Heimgartner, Hess Erich, Hurter Thomas, Tuena, Zuberbühler)

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 22b

Proposition de la majorité

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Proposition de la minorité

(Walliser, Addor, Heimgartner, Hess Erich, Hurter Thomas, Tuena, Zuberbühler)

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 21.021/23507)

Für den Antrag der Mehrheit ... 139 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit ... 53 Stimmen

(1 Enthaltung)

AB 2021 N 1622 / BO 2021 N 1622

Art. 23

Antrag der Minderheit

(Fivaz Fabien, Graf-Litscher, Klopfenstein Broggini, Marti Min Li, Molina, Roth Franziska, Schlatter, Seiler Graf)

Aufheben

Art. 23

Proposition de la minorité

(Fivaz Fabien, Graf-Litscher, Klopfenstein Broggini, Marti Min Li, Molina, Roth Franziska, Schlatter, Seiler Graf)

Abroger

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 21.021/23508)

Für den Antrag der Minderheit ... 71 Stimmen

Dagegen ... 120 Stimmen

(2 Enthaltungen)

Ziff. II

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Ch. II

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

(namentlich – nominatif; 21.021/23509)

Für Annahme des Entwurfes ... 110 Stimmen

Dagegen ... 76 Stimmen

(6 Enthaltungen)

Präsident (Aebi Andreas, Präsident): Wir kehren nun zur Beratung der Volksinitiative zurück.

2. Bundesbeschluss über die Volksinitiative "gegen Waffenexporte in Bürgerkriegsländer (Korrektur-Initiative)"

2. Arrêté fédéral relatif à l'initiative populaire "contre les exportations d'armes dans des pays en proie





à la guerre civile (initiative correctrice)"

Art. 2

Antrag der Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Antrag der Minderheit

(Flach, Fivaz Fabien, Klopfenstein Broggini, Marti Min Li, Molina, Pointet, Roth Franziska, Schlatter, Seiler Graf)

... die Initiative anzunehmen.

Art. 2

Proposition de la majorité

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Proposition de la minorité

(Flach, Fivaz Fabien, Klopfenstein Broggini, Marti Min Li, Molina, Pointet, Roth Franziska, Schlatter, Seiler Graf)

... d'accepter l'initiative.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 21.021/23511)

Für den Antrag der Mehrheit ... 105 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit ... 88 Stimmen

(1 Enthaltung)

Präsident (Aebi Andreas, Präsident): Da Eintreten obligatorisch ist, findet keine Gesamtabstimmung statt.