



24.4268

## Motion APK-N.

### Rechtsgrundlage für die Ukraine-Hilfe

## Motion CPE-N.

### Base légale pour l'aide à l'Ukraine

#### CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 20.03.25

*Antrag der Kommission*  
Annahme der Motion

*Antrag Reimann Lukas*  
Ablehnung der Motion

*Proposition de la commission*  
Adopter la motion

*Proposition Reimann Lukas*  
Rejeter la motion

**Molina** Fabian (S, ZH), für die Kommission: An ihrer Sitzung vom 4. und 5. November 2024 liess sich Ihre Aussenpolitische Kommission vom Bundesrat über die Modalitäten der geplanten Unterstützung zugunsten der Ukraine informieren.

Der Bundesrat plant, einen Drittel der vom Parlament gesprochenen Mittel, also etwa 500 Millionen Franken, für Wiederaufbaumassnahmen im Zusammenhang mit Schweizer Unternehmungen einzusetzen. Die Kommission nahm zur Kenntnis, dass die bisher bestehenden Rechtsgrundlagen zur Finanzierung von Massnahmen der internationalen Zusammenarbeit dafür nicht ausreichend sind, da es sich um ein neuartiges Instrument handelt. Eine allgemeine Bevorzugung von Schweizer Unternehmungen bei der Lieferung von Gütern und der Erbringung von Dienstleistungen im Ausland sowie A-Fonds-perdu-Finanzhilfen an Schweizer Unternehmungen erfordern eine neue Rechtsgrundlage, welche in jedem Fall dem fakultativen Referendum unterstellt ist.

Eine Mehrheit der Kommission war der Meinung, dass der vom Bundesrat geplante Staatsvertrag mit der Ukraine zur

AB 2025 N 492 / BO 2025 N 492

Regelung der Form und der Modalitäten dieser geplanten Finanzhilfen auf Dauer nicht der richtige Weg ist. Die Kommission beschloss deshalb mit 20 zu 0 Stimmen bei 3 Enthaltungen analog ihrer ständerätlichen Schwesterkommission, die vorliegende Motion einzureichen. Aus Sicht der Unterstützerinnen und Unterstützer der Motion ist klar, dass ein neues Instrument der internationalen Zusammenarbeit den ordentlichen Gesetzgebungsprozess durchlaufen sollte. Ein Gesetzgebungsprozess hat den Vorteil, dass dazu eine Vernehmlassung sowie eine öffentliche politische, parlamentarische Diskussion stattfinden kann, in der das Parlament als Ganzes seinen Einfluss geltend machen kann. Bei einem Staatsvertrag findet nur vor Verhandlungsbeginn eine Konsultation der Aussenpolitischen Kommissionen statt, und das Parlament kann am Schluss des Prozesses nur zustimmen oder ablehnen.

An ihrer Sitzung vom 10. und 11. Februar 2025 konsultierte der Bundesrat die APK-N trotz Einreichung der vorliegenden Motion zum Mandat für einen entsprechenden Staatsvertrag. Die Kommission zeigte sich ob dem Vorgehen des Bundesrates verstimmt, sie beschloss mit 13 zu 10 Stimmen bei 1 Enthaltung aber dennoch, zum Mandat materiell Stellung zu nehmen; dies im Gegensatz zur APK-S, die beschloss, die Konsultation bis zur Behandlung der beiden gleichlautenden Motionen zu sistieren. Der Ständerat hat die gleichlautende





Motion 24.3824 übrigens gestern mit 33 zu 12 Stimmen angenommen und sich damit für ein Gesetz als Rechtsgrundlage ausgesprochen.

Die APK-N beschloss ihrerseits, dem Bundesrat im Rahmen der Konsultation drei Änderungen vorzuschlagen, die aus ihrer Sicht im Verhandlungsmandat für den Staatsvertrag fehlen. Die Beantwortung der Frage, ob der Bundesrat diese aufgenommen hat, überlasse ich im Anschluss dem Herrn Bundesrat.

Mir bleibt noch der Hinweis, dass in der Kommission die Meinung geäußert wurde, dass ein Gesetz den Abschluss eines Staatsvertrags in Bezug auf die zeitliche Dringlichkeit nicht behindern würde, da der Bundesrat auch einen Staatsvertrag aushandeln könnte, der bis zur Inkraftsetzung des Gesetzes befristet wäre.

Nach meinen Ausführungen merken Sie: Es geht um eine etwas verfahrenere Situation, die vor allem dem Vorgehen des Bundesrates geschuldet ist. Vor der Verpflichtung von Steuergeldern braucht es eine rechtliche Grundlage, nicht umgekehrt. Die Wahl der Rechtsform muss nach staatspolitischen Kriterien entschieden werden, nicht nach politischen Opportunitäten. Schliesslich gilt es festzuhalten, dass das neuartige Instrument der internationalen Zusammenarbeit an sich umstritten ist, was wiederum für eine breite und öffentliche Debatte spricht.

Aus diesen Gründen bitte ich Sie im Namen Ihrer Kommission, die vorliegende Motion anzunehmen.

**Bulliard-Marbach** Christine (M-E, FR), pour la commission: En novembre, la Commission de politique extérieure du Conseil national (CPE-N) s'est penchée en détail sur l'aide à l'Ukraine. Cela s'est fait dans le contexte du projet exprimé par le Conseil fédéral de mettre à disposition 500 millions de francs pour l'implication de l'économie privée dans la reconstruction de l'Ukraine et de créer une nouvelle base juridique par le biais d'un traité international, dont la durée sera probablement limitée à 2036. Ce traité contiendra des dispositions fixant des règles de droit et devra donc être soumis au référendum facultatif.

C'est dans ce contexte que, l'automne dernier, la commission de votre conseil a déposé, par 20 voix contre 0 et 3 abstentions, en même temps que sa commission soeur, la motion que nous traitons aujourd'hui en faveur d'une base légale pour l'aide à l'Ukraine, ceci au motif que le choix du traité international dans le cas de l'aide à l'Ukraine présente plusieurs désavantages. Par exemple, la marge de manoeuvre du Parlement est nettement plus faible pour un traité international que pour l'élaboration d'une loi; il peut seulement l'approuver ou le rejeter. De plus, la nécessité de négocier un traité international fait défaut, car l'aide à l'Ukraine concerne la mise en oeuvre unilatérale de la stratégie suisse de soutien. La base légale présente également l'avantage de pouvoir être limitée dans le temps, comme cela a été mis en oeuvre dans le cadre de la loi sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est.

Le 11 février, la commission de votre conseil a été consultée en vertu de l'article 152 alinéa 3 de la loi sur le Parlement à propos du mandat de négociation avec l'Ukraine concernant un traité international relatif à l'implication du secteur privé suisse dans la reconstruction du pays. La commission a approuvé le mandat par 15 voix contre 0 et 9 abstentions. Auparavant, la majorité de la commission de votre conseil avait rejeté, par 13 voix contre 10 et 1 abstention, une motion d'ordre visant à reporter la consultation et à attendre l'examen de la motion de la commission traitée aujourd'hui.

La commission de votre conseil est convaincue que nous devons soutenir l'Ukraine dans sa reconstruction. Sa majorité continue de privilégier la création d'une base légale. Le Conseil des Etats s'est également prononcé hier en ce sens par 33 voix contre 12. Pour ces raisons, la commission de votre conseil recommande d'accepter la motion.

**Walder** Nicolas (G, GE): Chère collègue Bulliard, dans l'esprit de la majorité de la commission, la base légale qui est l'objet de cette motion permettra-t-elle au Conseil fédéral de négocier un traité en attendant qu'elle soit mise en place? Cette mise en place prendra plusieurs années. Or, vous savez comme moi qu'il est urgent que nos entreprises puissent participer à la reconstruction de l'Ukraine dès cette année ou l'année prochaine. Est-il compatible de négocier un traité international en attendant que la base légale soit mise en oeuvre?

**Bulliard-Marbach** Christine (M-E, FR): Cher collègue, nous siégeons dans la même commission et nous avons vu et entendu la même chose. Il est clair que la création de la base légale prendra beaucoup plus de temps, et c'est pour cela que l'on a eu une discussion, il est vrai, sur la possibilité de soutenir parallèlement les négociations sur un traité international jusqu'à l'entrée en vigueur d'une loi spéciale.

**Parmelin** Guy, conseiller fédéral: La guerre en Ukraine a causé des dégâts inimaginables. La destruction systématique des infrastructures par l'agresseur russe au cours des trois dernières années a engendré d'immenses besoins de reconstruction dans le pays. Selon une estimation de la Banque mondiale, les coûts totaux de la reconstruction et de la reprise économique en Ukraine s'élèveront à plus de 500 milliards de dollars au



## AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Frühjahrssession 2025 • Vierzehnte Sitzung • 20.03.25 • 08h00 • 24.4268  
Conseil national • Session de printemps 2025 • Quatorzième séance • 20.03.25 • 08h00 • 24.4268



cours de la prochaine décennie. Les fonds publics à eux seuls ne suffiront pas à couvrir ce montant, rendant les investissements privés d'autant plus indispensables.

En janvier 2024, lors de sa visite dans notre pays, le président Zelensky a expressément sollicité l'aide de la Suisse pour contribuer à la reconstruction de l'économie ukrainienne. Cela a été répété par sa ministre de l'économie, Mme Svyrydenko, quand je l'ai rencontrée à Davos cette année. C'est pourquoi le Conseil fédéral a décidé d'impliquer le secteur privé suisse dans cet effort considérable et d'allouer un montant de 500 millions de francs pour les quatre prochaines années.

L'inclusion des entreprises privées constituera un levier essentiel pour relever l'immense défi de la reconstruction du pays. Vous avez soutenu cette décision de principe dans le cadre de l'arrêté fédéral du 22 mai 2024 concernant la stratégie de la coopération internationale pour la période 2025–2028 et aussi dans les décisions budgétaires.

L'implication du secteur privé dans le domaine de la coopération internationale représente une nouveauté pour notre pays. Quand votre Commission de politique extérieure a déposé sa motion en automne dernier, la communication sur les mesures et sur la nécessité ou non d'élargir la base légale était sans doute à ce moment-là encore un peu floue.

Entre-temps, nous avons développé et précisé les mesures. Ainsi, à la fin janvier, un premier appel d'offres a été lancé pour les entreprises suisses déjà présentes en Ukraine. Les projets soumis sont très prometteurs et contribueront

AB 2025 N 493 / BO 2025 N 493

grandement à la reconstruction de l'Ukraine. Pour les entreprises qui ne sont pas encore présentes en Ukraine, il est désormais clair qu'une base légale est nécessaire afin de pouvoir soutenir leurs projets. Aujourd'hui, plus de 70 entreprises suisses sont établies en Ukraine, ce qui ne représente pas une force suffisante pour répondre à la variété des besoins actuels et futurs dans la reconstruction de l'Ukraine.

Les autorités ukrainiennes ont – je l'ai dit à plusieurs reprises – exprimé leur intérêt pour une collaboration avec des entreprises suisses spécialisées. Les domaines prioritaires pour l'Ukraine sont les transports, l'énergie, la reconstruction des infrastructures et l'eau. Elles cherchent à attirer de nouvelles entreprises sur leur marché afin de recevoir des produits suisses innovants conformes aux standards européens et qui permettront de contribuer à une reconstruction durable.

Dans ce contexte, le Conseil fédéral souhaite aussi pouvoir soutenir des projets d'entreprises suisses qui ne sont pas encore établies en Ukraine pour qu'elles puissent participer à la reconstruction du pays. Cela nous amène à la question dont nous discutons aujourd'hui. En encourageant la participation de nos entreprises, nous permettons à la population ukrainienne de bénéficier davantage du savoir-faire, des biens et des investissements suisses. Notre soutien à la reconstruction du pays sera ainsi élargi grâce aux offres des entreprises privées qui, à l'heure actuelle, ne considèrent pas nécessairement l'Ukraine comme une destination pour leurs activités à l'étranger.

Je tiens à être extrêmement clair et à préciser ce qui suit. La Suisse ne souhaite pas faire de l'Ukraine et de ses difficultés une opportunité commerciale, une "business opportunity". Au contraire, le rôle subsidiaire de l'aide doit demeurer et demeurera le principe fondamental afin d'éviter de générer des effets d'aubaine.

L'aide doit être ciblée de manière à encourager des engagements à long terme de la part des entreprises suisses. Les projets aideront l'Ukraine à rétablir les services publics, ceci, dans le sens large du terme. A travers ces projets, la Suisse aidera l'Ukraine à se rapprocher des standards européens, notamment en matière de durabilité, d'atténuation du changement climatique, de droits sociaux, etc. Les projets feront l'objet d'appels publics. Les entreprises choisies devront répondre au mieux aux différents critères: contribution au développement du pays, création de postes de travail sur place, contribution à la formation professionnelle de la population locale et coopération avec les entreprises locales. Enfin, les produits et services devront inclure une valeur ajoutée suisse de minimum 20 pour cent.

Pourquoi avons-nous besoin de cette nouvelle base légale? Alors que les règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), notamment l'Accord sur les marchés publics (AMP 2012), excluent les marchés publics ayant pour objet la fourniture d'une aide internationale, le législateur suisse a décidé de soumettre la coopération internationale à la loi fédérale sur les marchés publics (LMP), à l'exception de l'aide humanitaire d'urgence et de l'aide agricole et alimentaire. Les marchés publics destinés à l'aide internationale doivent, dès lors, faire l'objet d'un appel d'offres public international conformément à la LMP. Or, nous souhaitons faire profiter l'Ukraine du savoir-faire des entreprises suisses dans des secteurs où l'Ukraine a de réels besoins. Pour garantir que ce soit le cas, la Suisse doit se doter d'une réglementation de niveau normatif équivalent, c'est-à-dire soumise à la décision du Parlement.





Le Conseil fédéral considère la voie d'un traité comme étant la voie la plus rapide et la plus simple. Il a chargé le SECO, en novembre dernier, de lui soumettre un mandat de négociation à cet effet.

La Commission de politique extérieure de votre conseil a adopté ce mandat – cela a été d'ailleurs rappelé par le rapporteur de la commission, M. Molina – lors de sa séance de février, en y apportant quelques précisions qui vont être reprises dans le texte; je tiens à le dire à cette tribune. Elle nous a écrit:

"Die Kommission betont, dass es wichtig ist, die Ukraine bei ihrem Wiederaufbau zu unterstützen. In den Augen der Mehrheit ist mit einem Vertrag eine raschere und flexiblere Umsetzung möglich als mit einem Spezialgesetz."

La majorité de votre commission est donc d'avis que la forme du traité permet une plus grande flexibilité, une plus grande rapidité de mise en oeuvre, par rapport à une loi spéciale. Le Conseil fédéral, lui aussi, reste convaincu qu'un traité international est préférable à une loi pour l'aide à l'Ukraine en collaboration avec le secteur privé suisse. Comme vous pouvez le constater, la situation en Ukraine peut changer, et elle est d'ailleurs en train de changer, et cela, très rapidement. Nous espérons toutes et tous que les pourparlers actuels amèneront le pays d'abord à un cessez-le-feu rapide et ensuite à une paix juste et durable. Dans ces conditions, la Suisse a un intérêt à ce que l'aide à l'Ukraine, y compris celle qui doit être fournie en coopération avec le secteur privé, parvienne le plus rapidement possible là où elle peut avoir le plus d'impact.

Comme le reste de l'Europe, nous voulons être solidaires avec l'Ukraine et sa population. Si une trêve est négociée rapidement, de nombreux pays et entreprises vont aller en Ukraine pour lui apporter leur soutien. Et si notre pays, la Suisse, n'est pas prêt, nous risquons que d'autres pays, d'autres entreprises, reprennent des projets qui correspondent le mieux aux compétences du secteur privé suisse.

Le Conseil fédéral est convaincu que les négociations sur un traité international avec l'Ukraine peuvent être conclues rapidement, notamment car l'Ukraine est déjà familière de ce type de processus. Elle a négocié en effet plusieurs traités similaires avec d'autres pays comme la France et le Danemark, pour n'en citer que deux. Si le Parlement nous charge de rédiger une nouvelle loi fédérale, ce que le Conseil fédéral ne souhaite pas, son entrée en vigueur va prendre plus de temps. En plus, une loi n'exclura pas la nécessité de négocier un traité avec l'Ukraine. Un accord sera de toute manière indispensable pour résoudre certains points tels que l'exemption des droits de douane ou, par exemple, la question des mesures de lutte contre la corruption.

D'après nos calculs, une loi pourrait entrer en vigueur au plus tôt à l'été 2030, alors qu'un traité pourrait déjà entrer en vigueur au début de l'année 2026. Les deux procédures sont évidemment soumises à référendum, ce qui pourrait un peu allonger les délais. Ainsi, le traité fera également l'objet d'un référendum, garantissant ainsi le respect des procédures démocratiques.

En conclusion, je suis persuadé que nous – Parlement et Conseil fédéral – avons le même objectif, à savoir fournir une aide à l'Ukraine le plus vite possible, où elle est nécessaire, en encourageant notamment les entreprises suisses à livrer les biens et services urgents pour sa reconstruction que l'Ukraine ne possède pas actuellement. En soutenant nos entreprises, nous créons ce levier pour relancer l'économie ukrainienne. Les exportations doivent être suivies d'investissements à long terme. Nos entreprises pourront créer des emplois sur place et ainsi aussi donner une perspective aux Ukrainiens et Ukrainiennes qui ont obtenu le statut S et qui souhaitent un jour retourner dans leur pays d'origine. Une loi spéciale n'est pas forcément nécessaire à cette fin, d'autant plus que nous devons de toute façon – je l'ai dit – conclure ce traité avec l'Ukraine pour régler ces droits et obligations.

Je peux vous assurer que le Conseil fédéral impliquera le Parlement de manière appropriée dans ses travaux concernant le traité international. Outre la consultation sur le mandat de négociation, la soumission du traité pour approbation ainsi que le référendum facultatif, je m'engage personnellement à vous tenir régulièrement informés de l'avancée des négociations.

Pour toutes ces raisons, le Conseil fédéral vous invite à suivre la Commission de politique extérieure de votre conseil, qui accepte la démarche proposée par le Conseil fédéral, et à rejeter cette motion.

**Walder Nicolas (G, GE):** Merci pour vos explications, Monsieur le conseiller fédéral. Je fais partie de ceux, au sein de la commission, qui ont voté pour cette motion et pour le mandat de négociation. Je vous rejoins sur le fait qu'il est

AB 2025 N 494 / BO 2025 N 494

extrêmement urgent que nous ayons les bases légales pour pouvoir coopérer avec l'Ukraine, qui en a grandement besoin.

La question est la suivante: si cette motion était acceptée aujourd'hui, le Conseil fédéral continuerait-il de négocier le traité qui pourrait entrer en vigueur l'année prochaine et, le cas échéant, être adapté si, en 2030





## AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Frühjahrssession 2025 • Vierzehnte Sitzung • 20.03.25 • 08h00 • 24.4268  
Conseil national • Session de printemps 2025 • Quatorzième séance • 20.03.25 • 08h00 • 24.4268



au plus tard, ou jamais, une base légale venait à être votée par le Parlement?

**Parmelin** Guy, conseiller fédéral: Pour que nous puissions continuer à travailler sur le traité, il faut que la commission soeur accepte d'en discuter. Elle a suspendu ses travaux déjà pour attendre les résultats d'hier concernant le traitement de cette motion au Conseil des Etats et pour les résultats d'aujourd'hui de son traitement dans ce conseil. Le 14 avril prochain, elle devrait normalement reprendre la discussion sur le sujet et nous souhaitons vivement, je l'ai dit, que l'on puisse continuer à avancer, ne serait-ce que pour que nous soyons prêts dès que possible. Le traité peut aussi être limité dans le temps. Si les deux conseils – ce que le Conseil fédéral, je le répète, ne souhaite pas, parce que cela compliquerait la situation – décidaient de mettre en route cette loi spéciale limitée dans le temps, nous le ferions, mais il serait important de pouvoir travailler sur ce traité au moins en parallèle, parce que, sinon, ce qu'il risque de se passer, c'est qu'on sera encore en train de discuter de la loi quand les autres pays "seront arrivés" sur place, avec des compétences qui sont aussi les compétences de nos entreprises. J'ai dit que l'on ne voulait pas faire du "business opportunity", mais on a des compétences et l'Ukraine nous a expressément déjà décrit les entreprises suisses dans certains secteurs avec lesquelles elle voudrait travailler. Cela serait donc regrettable. De plus, il faudrait expliquer à l'Ukraine que nous, Suisses, devons encore discuter des divergences sur les termes de la loi, ce qui serait, sur le plan de la crédibilité politique, extrêmement difficile à expliquer.

**Präsidentin** (Christ Katja, zweite Vizepräsidentin): Die Kommission beantragt, die Motion anzunehmen. Herr Lukas Reimann und der Bundesrat beantragen, die Motion abzulehnen.

### *Abstimmung – Vote*

(namentlich – nominatif; 24.4268/30432)

Für Annahme der Motion ... 74 Stimmen

Dagegen ... 105 Stimmen

(12 Enthaltungen)

