



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'économie,
de la formation et de la recherche DEFR

Berne, le 20 mars 2020

Contre-projet indirect à l'initiative populaire « Contre les exportations d'armes dans des pays en proie à la guerre civile (initiative correctrice) »

**Rapport explicatif
relatif à l'ouverture de la procédure de consultation**



Condensé

Par décision du 20 décembre 2019, le Conseil fédéral recommande de rejeter l'initiative populaire « Contre les exportations d'armes dans des pays en proie à la guerre civile (initiative correctrice) ». S'il comprend les préoccupations essentielles du comité d'initiative, il estime qu'inscrire le texte de l'initiative dans la Constitution serait problématique du point de vue de la hiérarchie des normes. Si l'initiative était acceptée, elle contribuerait en outre à affaiblir la base technologique et industrielle importante pour la sécurité (BTIS) de la Suisse. Le Conseil fédéral a donc l'intention de soumettre au Parlement un contre-projet indirect proposant de transférer dans la loi les critères figurant dans l'ordonnance. À cet effet, il examine deux variantes : la première prévoit la possibilité de maintenir plus facilement la BTIS et de s'ajuster plus aisément à des circonstances exceptionnelles en vue de préserver les intérêts généraux du pays, tandis que la seconde s'aligne davantage sur les revendications de la Coalition contre les exportations d'armes dans les pays en guerre civile.

Contenu de l'initiative

La Coalition contre les exportations d'armes dans les pays en guerre civile (ci-après dénommée « coalition ») veut que les critères d'autorisation applicables aux exportations de matériel de guerre soient réglés non plus dans l'ordonnance, mais dans la Constitution, où ils revêtiraient la forme d'interdictions. Le Conseil fédéral se verrait ainsi retirer la compétence de modifier ces critères. En outre, les auteurs de l'initiative veulent empêcher que du matériel de guerre soit exporté dans des pays en proie à la guerre civile. Ils souhaitent par ailleurs rétablir le régime en vigueur jusqu'en 2014. Les exportations de matériel de guerre dans les pays qui violent gravement et systématiquement les droits de l'homme seraient totalement exclues, indépendamment du fait que le matériel de guerre en question puisse servir ou non à commettre de telles violations.

Avantages et inconvénients de l'initiative

L'initiative s'empare d'un débat émotionnel, amorcé en 2018, sur une révision des critères d'autorisation pour les exportations de matériel de guerre qui n'a finalement pas abouti ; elle permet aux citoyens de prendre position sur l'orientation de la politique en matière d'exportation de matériel de guerre. Le transfert de compétences de l'exécutif au peuple demandé par l'initiative contrevient cependant au principe selon lequel le législateur fixe les grandes lignes d'une norme juridique et confie au Conseil fédéral le soin d'édicter les dispositions d'exécution. L'instauration d'interdictions constitutionnelles priverait le Parlement et le Conseil fédéral de leur marge de manœuvre en vue de maintenir la BTIS, étant donné que toute adaptation des critères d'autorisation à une nouvelle donne exigerait une révision de la Constitution, moyennant une procédure longue et laborieuse. Or le renforcement de la BTIS compte au nombre des priorités de la politique de sécurité menée par le Conseil fédéral. Par ailleurs, ces interdictions supplanteraient certains régimes spéciaux prévus par la loi, comme celui applicable à la livraison de pièces de rechange destinées à du matériel de guerre exporté de Suisse. Adoptée par le Parlement pour garantir la sécurité du droit et, partant, la protection de la confiance légitime, cette disposition permet d'assurer que la livraison de pièces de rechange à laquelle le fournisseur suisse s'est engagé à long terme au moment de la vente d'un système d'armes ne soit pas interdite en l'absence de justes motifs. Faire figurer des interdictions d'exportation dans la Constitution, comme le prévoit l'initiative, empêcherait l'application d'un quelconque traitement préférentiel à la livraison de pièces de rechange, ce qui pourrait compromettre la réputation de la Suisse en tant que partenaire commercial fiable et nuire à la compétitivité des entreprises suisses, qui ne pourraient plus fournir les prestations de garantie convenues. Les interdictions visées par la coalition devraient par conséquent être inscrites dans la loi plutôt que dans la Constitution.

Contre-projet

Bien que le Conseil fédéral comprenne le souhait de la coalition de renforcer le contrôle démocratique, il estime que l'initiative présente certaines lacunes, raison pour laquelle il examine deux variantes de contre-projet indirect : la première offre une plus grande marge de manœuvre pour préserver la BTIS et réagir à des circonstances exceptionnelles en vue de sauvegarder les intérêts généraux du pays, tandis que la seconde s'aligne davantage sur les revendications de la coalition. Les deux variantes



tiennent dûment compte de l'exigence principale de la coalition, à savoir renforcer le contrôle démocratique, par le transfert des critères d'autorisation dans la loi et l'assujettissement au référendum de toute modification de ces critères. Dans le même temps, elles évitent les conséquences négatives liées à l'instauration d'interdictions constitutionnelles. Le régime spécial applicable à la livraison de pièces de rechange, notamment, serait ainsi maintenu.



1. Contexte

Le 24 juin 2019, la Coalition contre les exportations d'armes dans les pays en guerre civile a déposé à la Chancellerie fédérale (ChF) l'initiative populaire fédérale « Contre les exportations d'armes dans des pays en proie à la guerre civile (initiative correctrice) » (ci-après dénommée « initiative » ou « initiative correctrice »). Cette dernière prévoit d'inscrire dans la Constitution des interdictions applicables à l'exportation de matériel de guerre. Ces interdictions reprennent les critères d'autorisation en vigueur, en les durcissant légèrement. L'instauration d'interdictions constitutionnelles réduirait la marge de manœuvre du Parlement et du Conseil fédéral pour définir l'orientation de la pratique en matière d'autorisation des exportations de matériel de guerre. Dans sa décision du 16 juillet 2019 (FF 2019 4929), la ChF a constaté l'aboutissement formel de l'initiative, celle-ci ayant recueilli 126 355 signatures valables sur un total de 126 597.

La Coalition contre les exportations d'armes dans les pays en guerre civile regroupe des œuvres d'entraide, des partis et des organismes religieux. Elle compte au total 47 membres, qui comprennent non seulement des organisations comme la section suisse d'Amnesty International, le Groupe pour une Suisse sans armée (GSsA), Public Eye ou l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR), mais aussi le Parti bourgeois-démocratique (PBD), le Parti socialiste suisse (PS), le Parti écologiste suisse (Les Verts), le Parti évangélique suisse (PEV), le Parti vert-libéral (PVL) et les sections jeunes de divers partis.

2. Motifs de l'initiative

La coalition a lancé l'initiative correctrice en réaction à la modification de l'ordonnance sur le matériel de guerre (OMG ; RS 514.511) décidée par le Conseil fédéral le 15 juin 2018 puis abandonnée, qui visait à aligner les critères applicables aux autorisations d'exporter du matériel de guerre sur ceux de l'UE (et donc de nos pays voisins). Cette modification prévoyait la possibilité de différencier les régimes applicables aux exportations de matériel de guerre dans les pays impliqués dans un conflit armé interne, par exemple pour le matériel de guerre qui n'est pas susceptible d'être utilisé dans un conflit. Bien que le Conseil fédéral ait renoncé, par décision du 31 octobre 2018, à réviser l'OMG, la coalition a estimé nécessaire de maintenir l'initiative en raison du rejet de la motion 13.3394 du Groupe BD¹ par le Parlement. Elle a en outre souligné que, sans cette initiative, le Conseil fédéral peut décider à tout moment d'assouplir à nouveau les critères d'autorisation si ces derniers continuent de figurer dans une ordonnance. Elle entend empêcher l'exportation de matériel de guerre dans les pays en proie à la guerre civile en retirant au Conseil fédéral la compétence d'adapter les critères d'autorisation. Par ailleurs, grâce à leur inscription dans la Constitution, les critères applicables aux autorisations d'exporter du matériel de guerre seraient légitimés directement par le peuple. Enfin, l'initiative prévoit d'abroger la dérogation introduite en 2014 concernant les pays qui violent gravement et systématiquement les droits de l'homme.

Présentée sous la forme d'un projet rédigé, l'initiative demande que la Constitution soit modifiée comme suit :

Art. 107, al. 2 à 4

² Elle [la Confédération] légifère par une loi fédérale sur la fabrication, l'acquisition, la distribution, l'importation, l'exportation et le transit de matériel de guerre.

³ Les marchés passés avec l'étranger qui portent sur du matériel de guerre sont interdits notamment dans les cas suivants :

- a) le pays de destination est impliqué dans un conflit armé interne ou international ; la loi peut prévoir des exceptions, notamment pour les pays suivants :
 1. pays démocratiques disposant d'un régime de contrôle des exportations comparable à celui de la Suisse,
 2. pays qui ne sont impliqués dans un tel conflit que dans le cadre d'une résolution du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies ;
- b) le pays de destination viole systématiquement et gravement les droits de l'homme ;
- c) le risque que le matériel de guerre soit utilisé contre la population civile est élevé dans le pays de destination, ou

¹ Motion du Groupe BD du 28 mai 2018 (18.3394 « Élargir la base démocratique des exportations d'armes »).



- d) le risque que le matériel de guerre soit transmis à un destinataire final non souhaité est élevé dans le pays de destination.

⁴ La loi peut prévoir des exceptions à l'al. 3 pour les appareils servant au déminage humanitaire ; elle peut aussi en prévoir pour des armes à feu à épauler et des armes à feu de poing individuelles, ainsi que pour leurs munitions, lorsque ces armes sont destinées exclusivement à un usage privé ou sportif.

Art. 197, ch. 12²

12. Disposition transitoire ad art. 107, al. 2 à 4 (Armes et matériel de guerre)

Si les dispositions légales relatives à l'art. 107, al. 2 à 4, ne sont pas entrées en vigueur trois ans après l'acceptation dudit article par le peuple et les cantons, le Conseil fédéral édicte les dispositions d'exécution nécessaires par voie d'ordonnance ; ces dernières ont effet jusqu'à l'entrée en vigueur des dispositions légales.

3. Buts et contenu de l'initiative

3.1 Buts visés

Selon la coalition, l'initiative vise en premier lieu à permettre une « réglementation démocratique durable » du contrôle des exportations de matériel de guerre en réglant les critères applicables à celles-ci au niveau de la Constitution et de la loi. Ses auteurs espèrent en outre combattre les causes des déplacements forcés, sachant que, depuis la Seconde Guerre mondiale, le nombre de personnes en fuite n'a jamais été aussi élevé que de nos jours. Ils estiment qu'une Suisse exportant des armes dans des pays violant les droits de l'homme pousserait inévitablement davantage d'hommes et de femmes sur les chemins de l'exil. Enfin, ils jugent élevé le risque que des armes exportées dans des régions en crise tombent entre les mains de terroristes.

Par son initiative, la coalition n'entend pas interdire l'exportation d'armes, mais revenir aux critères d'autorisation décidés par le Conseil fédéral en 2008 (introduction des critères d'exclusion à l'art. 5, al. 2, OMG ; cf. ch. 3.2), qui ont fait l'objet de légères retouches³ en 2014. Elle vise ainsi à rendre impossible l'exportation d'armes dans des pays qui violent les droits de l'homme de façon grave et systématique ou qui sont impliqués dans un conflit armé interne ou international, indépendamment de si le matériel de guerre à exporter peut ou non être utilisé dans un conflit ou servir à violer les droits de l'homme.

3.2 Réglementation actuelle

Les principales conditions d'octroi de l'autorisation d'exporter du matériel de guerre sont fixées au niveau fédéral. L'art. 22 de la loi fédérale sur le matériel de guerre (LFMG ; RS 514.51) dispose que les exportations de matériel de guerre sont autorisées si elles ne contreviennent pas au droit international et ne sont pas contraires aux principes de la politique étrangère de la Suisse et à ses obligations internationales. Il revient au Conseil fédéral d'arrêter les dispositions d'exécution au niveau de l'ordonnance (art. 43 LFMG), ce qu'il a fait en définissant les critères d'autorisation à l'art. 5 OMG, avec, d'une part, les critères à prendre en considération (art. 5, al. 1, OMG) et, d'autre part, les critères d'exclusion, qui conduisent obligatoirement à un refus de l'autorisation (art. 5, al. 2, OMG)⁴. De plus, des dérogations sont prévues à l'art. 5, al. 3 et 4, OMG.

Art. 5 OMG Critères d'autorisation pour les marchés passés avec l'étranger

¹ L'autorisation concernant les marchés passés avec l'étranger et la conclusion de contrats aux termes de l'art. 20 LFMG doit reposer sur les considérations suivantes :

- a. le maintien de la paix, de la sécurité internationale et de la stabilité régionale ;

² Le numéro définitif de la présente disposition transitoire sera fixé par la ChF après le scrutin.

³ Depuis 2014, des exportations de matériel de guerre dans des pays qui violent gravement et systématiquement les droits de l'homme peuvent être autorisées à titre exceptionnel si le risque est faible que le matériel de guerre à exporter soit utilisé pour commettre de graves violations. Dans la pratique, cette dérogation a concerné presque exclusivement des systèmes d'armes de type défensif comme les systèmes de défense antiaérienne.

⁴ Pour un commentaire relatif à l'application du motif d'exclusion énoncé à l'art. 5, al. 2, let. a, OMG (implication dans un conflit armé interne ou international), cf. ch. 3.4.



- b. la situation qui prévaut dans le pays de destination ; il faut tenir compte notamment du respect des droits de l'homme et de la renonciation à utiliser des enfants-soldats ;
- c. les efforts déployés par la Suisse dans le domaine de la coopération au développement, en particulier l'éventualité que le pays de destination figure parmi les pays les moins avancés sur la liste en vigueur des pays bénéficiaires de l'aide publique au développement établie par le Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques ;
- d. l'attitude du pays de destination envers la communauté internationale, notamment sous l'angle du respect du droit international public ;
- e. la conduite adoptée par les pays qui, comme la Suisse, sont affiliés aux régimes internationaux de contrôle des exportations.

² L'autorisation concernant les marchés passés avec l'étranger et la conclusion de contrats aux termes de l'art. 20 LFMG n'est pas accordée :

- a. si le pays de destination est impliqué dans un conflit armé interne ou international ;
- b. si le pays de destination viole systématiquement et gravement les droits de l'homme ;
- c. [abrogée]
- d. s'il y a de forts risques que, dans le pays de destination, le matériel de guerre à exporter soit utilisé contre la population civile ; ou
- e. s'il y a de forts risques que, dans le pays de destination, le matériel de guerre à exporter soit transmis à un destinataire final non souhaité.

³ En dérogation aux al. 1 et 2, une autorisation peut être accordée pour des armes individuelles de la catégorie KM 1 répertoriées dans l'annexe 1 et pour leurs munitions, lorsqu'elles sont destinées exclusivement à un usage privé ou sportif.

⁴ Par dérogation à l'al. 2, let. b, une autorisation peut être accordée si le risque est faible que le matériel de guerre à exporter soit utilisé pour commettre des violations graves des droits de l'homme.

3.3 Réglementation proposée

La coalition souhaite, au moyen de l'initiative, transférer dans la Constitution les critères d'exclusion actuellement énumérés à l'art. 5, al. 2, OMG sous forme d'interdictions (admettant certaines dérogations), mais ne se prononce pas sur le devenir des critères fixés à l'art. 5, al. 1, OMG, qui sont à prendre en considération dans la procédure d'autorisation. La formulation des critères d'exclusion sous forme d'interdictions et leur inscription dans la Constitution entraînent une modification de droit formel. Sur le plan du droit matériel, cependant, il n'y a aucune différence entre la législation actuelle et le texte de l'initiative, étant donné que, dans les deux cas, aucune autorisation n'est accordée lorsque l'un des critères d'exclusion est rempli.

En outre, le comité d'initiative veut abolir la dérogation énoncée à l'art. 5, al. 4, OMG. Cette dérogation permet d'autoriser à titre exceptionnel l'exportation de matériel de guerre dans des pays de destination qui violent gravement et systématiquement les droits de l'homme, si le risque est faible que le matériel de guerre à exporter soit utilisé pour commettre des violations graves des droits de l'homme. Si elle prévoit que le critère des pays impliqués dans un conflit armé interne ou international soit repris tel quel dans la Constitution, la coalition a une interprétation plus large que le Conseil fédéral du qualificatif « impliqué » (cf. ch. 3.4). L'initiative permet en revanche au législateur d'édicter des clauses dérogatoires pour les pays impliqués dans un conflit armé interne ou international. Par ailleurs, le texte précise expressément que les interdictions ne s'appliquent pas aux appareils servant au déminage humanitaire. Il conserve également la dérogation actuellement en vigueur (art. 5, al. 3, OMG) pour les armes à feu individuelles de point ou à épauler destinées à un usage privé ou sportif.

L'initiative ne précise pas comment traiter les pièces de rechange destinées à du matériel de guerre déjà livré. En vue de garantir la sécurité du droit et la protection de la confiance légitime, la réglementation actuelle prévoit des conditions très strictes pour refuser l'autorisation de livrer des pièces de rechange destinées à du matériel de guerre déjà exporté. Formulées en termes absolus, les interdictions figurant à l'art. 107, al. 3, du texte de l'initiative s'appliqueraient aussi bien à la livraison de nouveaux produits qu'à celle de pièces de rechange, étant donné que des interdictions constitutionnelles primeaient la disposition légale spéciale de l'art. 23 LFMG. Ce durcissement notable se ferait aux dépens de la sécurité juridique et de la protection de la confiance légitime (cf. ch. 4.2.3).



3.4 Explication et interprétation du texte de l'initiative

Les dispositions du texte de l'initiative en vue de modifier la Constitution sont largement identiques aux critères d'exclusion actuels (art. 5, al. 2, OMG). Les quelques différences sont expliquées plus en détail dans les lignes qui suivent.

Art. 107, al. 2

« par une loi fédérale »

Le texte de l'initiative prévoit que la Confédération légifère par une loi fédérale sur la fabrication, l'acquisition, la distribution, l'importation, l'exportation et le transit de matériel de guerre. À la différence de la disposition actuelle, qui précise de manière générale que la Confédération légifère sur l'importation, l'exportation et le transit de matériel de guerre, la modification proposée indique la forme sous laquelle les règles en question doivent être édictées. La relation hiérarchique entre la loi et l'ordonnance est basée sur les art. 164 et 182 de la Constitution (Cst. ; RS 101). Sous l'angle de la systématique juridique, la qualification de « loi fédérale » ne doit donc pas être comprise comme si le Conseil fédéral ne pouvait plus édicter de dispositions d'exécution fondées sur l'art. 182 Cst. Il ne faut pas considérer le texte de l'initiative comme une interdiction de délégation, mais il exige à tout le moins un examen de la répartition de la réglementation entre la loi et l'ordonnance et de son éventuelle réorganisation.

Art. 107, al. 3, let. a

« Les marchés passés avec l'étranger qui portent sur du matériel de guerre sont interdits notamment dans les cas suivants : [...] le pays de destination est impliqué dans un conflit armé interne ou international »

L'expression « conflit armé interne » a été introduite par le Conseil fédéral en 2008, en même temps que les critères d'exclusion de l'art. 5, al. 2, OMG. L'objectif de cette disposition était de créer un motif d'exclusion absolu pour les pays ravagés par une guerre civile ou un conflit armé interne. Dans sa réponse à la question du conseiller national Josef Lang du 12 juin 2009 (09.1108 « Interprétation inacceptable de l'ordonnance sur le matériel de guerre »), le Conseil fédéral a relevé que seuls les États dont le territoire est le théâtre d'un conflit armé étaient concernés par cette disposition. La coalition aimerait que cette notion de conflit armé interne, qui figure aussi dans le texte de l'initiative, soit comprise de manière plus extensive. Elle considère que ce critère d'exclusion doit également s'appliquer lorsque le pays de destination est impliqué dans un conflit armé interne qui sévit sur le territoire d'un autre État, se référant expressément au rôle de l'Arabie saoudite dans le conflit au Yémen. Selon l'interprétation actuelle du critère de l'implication dans un conflit armé interne, le motif d'exclusion absolu de l'art. 5, al. 2, let. a, OMG ne s'applique pour l'heure pas à l'Arabie saoudite. C'est la raison pour laquelle le Conseil fédéral, se fondant sur l'art. 5, al. 1, let. a, OMG, a décidé de refuser toute exportation de matériel de guerre lorsqu'il y a des raisons de penser qu'il pourrait être utilisé dans le conflit au Yémen. Cette décision s'applique aux pays qui participent à la coalition militaire emmenée par l'Arabie saoudite et concerne surtout du matériel de guerre tel que les fusils d'assaut ou les véhicules blindés de transport de troupes. En revanche, le Conseil fédéral estime que l'exportation de systèmes de défense antiaérienne peut, en principe, faire l'objet d'une autorisation. Or l'interprétation de la notion d'implication dans un conflit armé interne prévue par la coalition exige que toute demande d'exportation de matériel de guerre dans un pays engagé (militairement) dans le conflit au Yémen soit rejetée. Par exemple, l'exportation de systèmes de défense antiaérienne en Arabie saoudite serait interdite. Cette interprétation extensive de la notion d'implication est quelque peu en contradiction avec l'objectif de la coalition, qui est le retour au régime en vigueur jusqu'en 2014⁵. Si l'initiative est acceptée, l'interprétation spécifique de l'interdiction, et donc du critère de l'implication dans un conflit armé interne, ressortirait au Parlement et, ensuite, au Conseil fédéral.

Art. 107, al. 3, let. a, ch. 1 et 2

« pays démocratiques disposant d'un régime de contrôle des exportations comparable à celui de la Suisse », et « pays qui ne sont impliqués dans un tel conflit que dans le cadre d'une résolution du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies »

⁵ « La coalition ne veut pas un durcissement en matière d'exportations d'armes mais un retour au statu quo de 2014 » (<https://initiative-rectification.ch/korrektur-initiative/die-hauptargumente/>).



Le législateur doit pouvoir prévoir des exceptions à l'interdiction inscrite dans la Constitution d'exporter du matériel de guerre dans un pays de destination impliqué dans un conflit armé interne ou international, notamment pour les pays démocratiques disposant d'un régime de contrôle des exportations comparable à celui de la Suisse ou pour les pays qui ne sont impliqués dans un tel conflit que dans le cadre d'une résolution du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies. Les termes « pays démocratiques » et « disposant d'un régime de contrôle des exportations comparable à celui de la Suisse » sont des notions juridiques floues qui nécessitent une interprétation. Faute de définition dans le texte de l'initiative, sur quels critères ou sur quelles normes se baser pour évaluer si un pays doit être considéré comme démocratique ? Il incomberait là aussi au législateur et, le cas échéant, au Conseil fédéral de préciser ce point.

Selon la lecture qu'en fait la coalition, l'actuel art. 5, al. 2, let. a, OMG (l'autorisation n'est pas accordée si le pays de destination est impliqué dans un conflit armé interne ou international) impose également d'interdire les livraisons d'armes à des pays impliqués dans des conflits au titre d'un mandat de l'ONU. À ses yeux, l'exception que prévoit le texte de l'initiative pour les pays impliqués dans de tels conflits dans le cadre d'une résolution du Conseil de sécurité de l'ONU, exclusivement, permettrait de pallier le problème. Cependant, le Conseil fédéral ne voit pas la nécessité de donner cette précision. Lorsqu'une résolution de l'ONU est adoptée en vue d'une intervention militaire ou d'une opération de maintien de la paix, il ne s'agit pas, dans ce cas de figure, d'une implication dans un conflit armé interne ou international, mais plutôt d'une action du pays concerné menée au nom de la communauté internationale pour maintenir la paix.

Les exceptions possibles, dont l'énumération à l'art. 107, al. 3, let. a, ch. 1 et 2, n'est pas exhaustive, soulignent que le critère d'exclusion lié au conflit armé au sens de l'interprétation du comité d'initiative (participation extraterritoriale aussi considérée comme une implication) ne devrait être écarté que pour les raisons indiquées explicitement dans le texte de l'initiative ou dans les définitions du législateur. Elles permettraient néanmoins à des pays comme les États-Unis ou la France, qui, selon l'interprétation de la coalition, seraient touchés par l'interdiction prévue à l'art. 107, al. 3, let. a, de se faire tout de même livrer du matériel de guerre provenant de la Suisse, sur la base des exceptions de l'art. 107, al. 3, let. a, ch. 1 et 2.

Art. 107, al. 4

« appareils servant au déminage humanitaire »

Le texte de l'initiative permet d'introduire des exceptions légales pour les appareils servant au déminage humanitaire à toutes les interdictions prévues à l'art. 107, al. 3. Or ces équipements ne sont pas considérés comme du matériel de guerre, mais sont soumis au régime du permis prévu par la loi sur le contrôle des biens. Cette possibilité d'introduire des exceptions ne présente donc aucune importance pratique.

4. Appréciation de l'initiative

4.1 Appréciation des objectifs de l'initiative

Les auteurs de l'initiative ont pour ambition (1) de renforcer le contrôle démocratique des exportations de matériel de guerre, (2) d'interdire de manière générale et sans exception la livraison de matériel de guerre dans les pays qui violent gravement et systématiquement les droits de l'homme (rétablissement du régime en vigueur jusqu'en 2014), (3) de restreindre la marge de manœuvre du Conseil fédéral afin de garantir notamment que la livraison d'armes suisses dans des pays en proie à une guerre civile reste interdite, (4) de combattre les causes de la migration, et (5) d'empêcher que des armes suisses ne tombent entre les mains de terroristes⁶. Les paragraphes ci-après examinent l'efficacité de l'initiative pour atteindre ces objectifs.

⁶ Coalition contre les exportations d'armes dans les pays en guerre civile : les arguments (<https://initiative-rectification.ch/korrektur-initiative/die-hauptargumente/>).



4.1.1 Les exportations d'armement doivent être placées sous contrôle démocratique

La coalition justifie l'initiative entre autres par le fait que, selon elle, le Conseil fédéral peut actuellement décider de son propre chef de la politique de la Suisse en matière d'exportations de matériel de guerre.

Aujourd'hui déjà, les conditions d'octroi de l'autorisation d'exporter du matériel de guerre sont posées au niveau de la loi (art. 22 LFMG), tandis que les dispositions d'exécution correspondantes sont fixées à l'art. 5 OMG (cf. ch. 3.2). La compétence de modifier les dispositions d'exécution ressortit certes au Conseil fédéral, mais ce dernier n'en a jamais fait usage de façon autonome. Ainsi, l'ajout, en 2008, de motifs de refus (art. 5, al. 2, OMG) en complément des critères à prendre en considération dans la procédure d'autorisation met en œuvre une recommandation des Commissions de gestion des Chambres fédérales (CdG)⁷, la dérogation figurant à l'art. 5, al. 4, OMG se fonde sur la motion 13.3662 de la Commission de la politique de sécurité du Conseil des États (CPS-E) du 25 juin 2013⁸, et la décision du Conseil fédéral d'élaborer une nouvelle modification d'ordonnance en 2018 bénéficiait également du soutien de la CPS-E⁹.

De plus, le Conseil fédéral doit respecter le cadre défini par les conditions d'autorisation prévues à l'art. 22 LFMG. Les échanges qui ont lieu à différentes occasions entre le Parlement (CPS, CdG, p. ex.) et le Conseil fédéral garantissent un examen régulier des critères d'autorisation de l'art. 5 OMG pour vérifier si ceux-ci permettent d'atteindre les objectifs fixés à l'art. 1 LFMG et s'ils sont conformes aux conditions d'octroi de l'autorisation fixées à l'art. 22 LFMG. Par ailleurs, conformément à l'art. 32 LFMG, le Conseil fédéral renseigne les CdG une fois par an sur le détail des exportations de matériel de guerre. Ainsi, le droit en vigueur permet déjà au Parlement d'obtenir les informations nécessaires et d'influer sur l'aménagement des dispositions d'exécution à l'échelon réglementaire.

Par conséquent et compte tenu des limites inscrites dans la loi (art. 22 LFMG), le contrôle démocratique est déjà garanti. La législation actuelle sur le matériel de guerre est un bon exemple du fonctionnement du processus législatif normal : le Parlement fixe dans une loi les grandes lignes de la matière à régler sur la base de la Constitution, et délègue au Conseil fédéral le soin de régler les modalités de l'exécution. Cette délégation offre au Conseil fédéral une certaine marge de manœuvre matérielle dans la conception des dispositions d'exécution tout en lui conférant la légitimité démocratique d'édicter de telles dispositions.

La question du niveau normatif (loi ou ordonnance du Conseil fédéral) où faire figurer les critères applicables à l'examen des demandes d'exportation a déjà été discutée en 1995, lorsque le Conseil fédéral a soumis aux Chambres fédérales son projet de révision totale de la LFMG, le 15 février 1995. L'art. 21 du projet de loi du Conseil fédéral énumérait les critères d'autorisation pour le transfert de matériel de guerre, critères qui étaient très similaires à ceux figurant aujourd'hui à l'art. 5, al. 1, OMG. Les Chambres fédérales, convaincues par l'argumentation de la CPS-N, ont décidé de ne pas ancrer ces critères dans la loi. La CPS-N était en effet d'avis qu'il n'était pas nécessaire de détailler les critères d'autorisation dans la loi, qu'il suffisait de les définir dans l'ordonnance. Au final, le législateur prévoit à l'art. 22 LFMG que le transfert de matériel de guerre sera autorisé s'il ne contrevient pas au droit international et s'il n'est pas contraire aux principes de la politique étrangère de la Suisse et à ses obligations internationales. Pour le surplus, il a estimé que ces principes devaient être concrétisés par voie d'ordonnance.

En remontant plus loin dans le temps, on constate que la loi fédérale du 30 juin 1972 sur le matériel de guerre contenait également les critères d'autorisation (art. 11), qui étaient donc réglés au niveau de la loi. Ces critères ne prévoyaient toutefois que deux motifs de refus et octroyaient au Conseil fédéral une certaine marge d'interprétation. Dans la LFMG en vigueur, l'art. 1, en relation avec l'art. 22, exige du Conseil fédéral une pesée des intérêts complexe : il faut veiller au respect des obligations internationales et des principes de la politique étrangère de la Suisse, tout en permettant le maintien en Suisse d'une capacité industrielle adaptée aux besoins de sa défense. Il est dès lors compréhensible que l'As-

⁷ Rapport de la CdG-N du 7 novembre 2006, intitulé *Exécution de la législation sur le matériel de guerre : décisions du Conseil fédéral du 29 juin 2005 et réexportation d'obusiers blindés vers le Maroc*.

⁸ Motion de la CPS-E du 25 juin 2016 (13.3662 « Mettre un terme à la discrimination de l'industrie suisse d'armement »).

⁹ www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-sik-n-2018-08-20.aspx



semblée fédérale ait décidé que les critères d'autorisation devraient être précisés par voie d'ordonnance. Il revient par conséquent au Conseil fédéral de garantir que la Suisse respecte ses obligations internationales et les principes de sa politique étrangère. Les CdG et les CPS examinent régulièrement la pratique du Conseil fédéral en matière d'autorisation et interviennent au moyen de recommandations ou de motions si elles estiment que des adaptations sont nécessaires.

4.1.2 La coalition ne veut pas un durcissement en matière d'exportations d'armes mais un retour au statu quo de 2014

La coalition fait valoir que, sous l'empire de l'ancien droit, les violations graves et systématiques des droits de l'homme ou un contexte de guerre civile dans le pays de destination excluait toute autorisation d'exporter du matériel de guerre. Elle rappelle que, lors de la campagne de votation sur l'initiative « Pour l'interdiction d'exporter du matériel de guerre », en 2009, le Conseil fédéral avait promis de ne pas assouplir les critères d'autorisation. Elle estime que le Conseil fédéral a toutefois rompu sa promesse une première fois en 2014, puis à nouveau en 2018, raison pour laquelle l'initiative est nécessaire.

Les interdictions prévues par l'initiative auraient globalement les mêmes effets que les critères d'exclusion de l'art. 5, al. 2, OMG avant la modification d'ordonnance de 2014. Ainsi, les exportations de matériel de guerre dans les pays qui violent gravement et systématiquement les droits de l'homme ne seraient plus autorisées. L'acceptation de l'initiative engendrerait par conséquent un durcissement des critères d'autorisation et de la pratique actuelle à l'égard des pays de destination qui commettent de telles violations, étant donné que la dérogation prévue à l'art. 5, al. 4, OMG serait abolie. En revanche, elle n'aurait en principe aucun impact sur les exportations dans d'autres pays. S'agissant des pays impliqués dans un conflit armé interne ou international, la future pratique en matière d'autorisation dépendrait grandement de l'adoption, par le Parlement, de dispositions comportant des dérogations ou des précisions, par exemple concernant l'expression « impliqué dans un conflit armé »¹⁰ (cf. ch. 3.4). La situation est tout autre pour ce qui est de la livraison de pièces de rechange : l'acceptation de l'initiative instaurerait un régime nettement plus strict que celui en vigueur jusqu'en 2014 et que le comité d'initiative souhaite rétablir (cf. ch. 4.2.3).

Pour ce qui est de l'affirmation du comité d'initiative selon laquelle le Conseil fédéral a rompu sa promesse de ne pas assouplir les critères d'autorisation, il convient de préciser que la modification de 2014 concernant les critères d'exclusion énumérés à l'art. 5, al. 2, OMG et l'adaptation décidée en 2018, puis abandonnée, font suite à des initiatives parlementaires (cf. ch. 4.1.1). Le Conseil fédéral n'a donc pas agi de façon autonome, mais a cherché à satisfaire à des demandes émanant du Parlement.

4.1.3 Le Conseil fédéral pourrait déjà revenir sur sa décision dans l'année à venir

En cas d'acceptation de l'initiative, le Conseil fédéral ne pourrait vraisemblablement plus modifier les critères d'autorisation, faute de compétence¹¹. Seuls le Parlement et le peuple pourraient le faire. Un éventuel assouplissement des critères d'autorisation ne serait pas exclu, mais il devrait obligatoirement être décidé par le Parlement, dans le cadre d'une procédure législative, ou par le peuple. Le « problème » des adaptations indésirables ne serait par conséquent pas entièrement résolu ; ces adaptations impliqueraient toutefois une modification de la Constitution, ce qui les rendrait plus difficiles.

4.1.4 La Suisse doit combattre les causes de la migration

Les auteurs de l'initiative estiment que les livraisons d'armes à des pays qui violent les droits de l'homme pousseraient encore davantage de personnes à migrer. L'initiative vise à lutter contre cet effet en interdisant toute livraison de matériel de guerre dans les pays qui violent gravement et systématiquement les droits de l'homme. Or, aujourd'hui déjà, les exportations de matériel de guerre sont refusées si le pays de destination viole gravement et systématiquement les droits de l'homme. Des exceptions ne sont possibles que si le risque est faible que le matériel de guerre à exporter soit utilisé pour commettre

¹⁰ La coalition demande une interprétation plus stricte du critère du pays « impliqué dans un conflit armé interne ou international ». Si, en cas d'acceptation de l'initiative, le législateur décidait de suivre la coalition sur ce point, les critères d'autorisation seraient encore durcis (cf. ch. 4.3). Ce durcissement irait même au-delà du régime en vigueur jusqu'en 2014.

¹¹ À moins que le Parlement ne délègue au Conseil fédéral la compétence de définir de nouveaux critères de refus ou de nouvelles exceptions.



de graves violations (c.-à-d. lorsque le matériel de guerre à exporter ne se prête pas à telles violations). Par conséquent, une acceptation de l'initiative ne permettrait pas de combattre l'immigration liée aux violations des droits de l'homme.

4.1.5 Les armes en zone de conflit tombent facilement entre les mains de terroristes

Selon le comité d'initiative, le matériel de guerre exporté dans des pays qui violent les droits de l'homme ou qui connaissent une situation politique instable tombe très facilement entre de mauvaises mains, notamment de groupes terroristes, comme en témoignent les affaires des grenades, des chars et des munitions qui ont éclaté ces dernières années.

Le risque que le matériel de guerre exporté tombe entre de mauvaises mains est déjà pris en considération aujourd'hui dans le cadre de l'examen au cas par cas des demandes d'exportation par le Secrétariat d'État à l'économie (SECO) et le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE). Conformément à l'art. 5, al. 2, let. e, OMG, s'il y a de forts risques que le matériel de guerre à exporter soit transmis à un destinataire final non souhaité, la demande d'exportation doit être obligatoirement rejetée. La déclaration de non-réexportation que doivent signer les services gouvernementaux compétents du pays de destination ainsi que les inspections sur place (*post-shipment verifications*) constituent deux autres mesures de lutte contre le risque de prolifération, qui avaient été introduites à la suite des cas d'abus cités en exemple par la coalition. L'initiative n'apporterait donc pas d'amélioration décisive, d'autant qu'elle ne prévoit aucune adaptation matérielle des conditions juridiques concernant le critère d'exclusion en cas de forts risques que le matériel de guerre à exporter soit transmis à un destinataire final non souhaité. Il s'ensuit que la pratique en matière d'autorisation resterait inchangée en cas d'acceptation de l'initiative.

4.2 Conséquences en cas d'acceptation

En cas d'acceptation, la principale conséquence de l'initiative serait le transfert dans la Constitution, sous la forme d'interdictions, des critères d'exclusion applicables aux exportations de matériel de guerre. Tant le Conseil fédéral que le législateur perdraient dès lors la compétence de modifier ces interdictions. Le législateur aurait toujours la possibilité d'édicter des exceptions pour les exportations de matériel de guerre dans des pays impliqués dans un conflit armé interne ou international. C'est ce que prévoit l'art. 107, al. 3, let. a, du texte de l'initiative. Aucune exception n'est par contre admise concernant les trois autres interdictions (art. 107, al. 3, let. b, c et d, du texte de l'initiative). Ce durcissement par rapport au droit en vigueur aurait un impact sur les exportations dans des pays qui violent gravement et systématiquement les droits de l'homme (cf. ch. 4.2.2). Les interdictions prévues dans le texte de l'initiative sont en outre formulées de manière non exhaustive, si bien que le législateur aurait la possibilité d'introduire des interdictions supplémentaires. Il pourrait également prévoir des exceptions applicables aux exportations dans les pays impliqués dans un conflit armé interne ou international. L'acceptation de l'initiative aurait en outre pour conséquence que les interdictions constitutionnelles supplanteraient les dispositions légales spéciales, par exemple concernant les livraisons de pièces de rechange (cf. ch. 4.2.3). Enfin, nul ne sait ce qu'il adviendrait des critères d'autorisation énumérés à l'art. 5, al. 1, OMG.

4.2.1 Exceptions pour les pays impliqués dans un conflit armé interne ou international

L'interprétation du Conseil fédéral de l'expression « pays impliqué dans un conflit armé interne ou international » diffère de celle de la coalition (cf. ch. 3.4). L'initiative prévoit deux exceptions à l'interdiction d'exporter du matériel de guerre dans des pays impliqués dans un conflit armé interne ou international (cf. art. 107, al. 3, let. a, ch. 1 et 2, du texte de l'initiative) et autorise le Parlement à fixer d'autres exceptions au niveau de la loi. La portée de l'interdiction prévue à l'art. 107, al. 3, let. a, du texte de l'initiative dépendrait donc de l'adoption éventuelle, par le législateur, de dispositions comportant des dérogations ou des précisions concernant l'interprétation du terme « impliqué ».

4.2.2 Abolition de la dérogation pour les pays qui violent gravement et systématiquement les droits de l'homme

La dérogation prévue actuellement à l'art. 5, al. 4, OMG concernant l'autorisation d'exportation dans les cas où le pays de destination viole gravement et systématiquement les droits de l'homme serait supprimée si l'initiative était acceptée. Il ne serait ainsi plus possible de procéder à une différenciation en



fonction du potentiel de risque lié au matériel de guerre à exporter, comme peuvent le faire les États membres de l'UE en vertu de la position commune 2008/944/PESC du Conseil du 8 décembre 2008 définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires. Par conséquent, la livraison de matériel de guerre dans un pays qui viole gravement et systématiquement les droits de l'homme serait interdite, même si ce matériel était destiné à la défense nationale et qu'il ne pouvait pas servir à commettre des violations des droits de l'homme (en fonction de la situation du pays de destination, il peut p. ex. s'agir de systèmes de défense antiaérienne ou de radars pour la marine). L'acceptation de l'initiative créerait ainsi un cadre juridique plus strict que celui des États membres de l'UE, si bien que l'industrie suisse de l'armement serait désavantagée par rapport à ses concurrents européens¹².

Dans son rapport en réponse au postulat 10.3622 Frick, le Conseil fédéral explique que la législation suisse et la pratique d'autorisation des exportations d'armes sont comparables à celles de l'Autriche et de la Suède, qui connaissent des conditions-cadre analogues aux nôtres en matière de droit international et de politique extérieure pour ce qui est de l'exportation de matériel de guerre. La législation et pratique suisses sont ponctuellement même plus sévères que celles de ces deux pays, et sont nettement plus sévères que celles d'autres pays européens, notamment la France, l'Allemagne et l'Italie. Les différences les plus notables sont les critères d'exclusion concernant les droits de l'homme (art. 5, al. 2, let. b, OMG) et concernant les pays impliqués dans un conflit armé interne ou international (art. 5, al. 2, let. a, OMG).

Sur la base de la motion 13.3662 CPS-E, le Conseil fédéral a introduit en 2014 l'art. 5, al. 4, OMG, qui prévoit qu'une autorisation d'exportation dans un pays qui viole gravement et systématiquement les droits de l'homme peut être accordée si le risque est faible que le matériel de guerre à exporter soit utilisé pour commettre des violations graves des droits de l'homme. Cette nouvelle disposition a permis d'atténuer les différences juridiques par rapport aux pays voisins de la Suisse en instaurant une pratique différenciée en fonction du potentiel de risque lié à un destinataire final spécifique et à la possibilité que le matériel de guerre à exporter puisse être utilisé pour commettre des violations graves des droits de l'homme.

4.2.3 Abolition du régime applicable aux pièces de rechange

L'art. 23 prévoit un régime spécial pour les pièces de rechange : l'exportation de pièces de rechange destinées à du matériel de guerre dont l'exportation a été autorisée est également autorisée, à moins que des circonstances exceptionnelles ne soient survenues entre-temps, qui justifieraient la révocation des premières autorisations. Il existe donc une procédure d'autorisation automatique pour la livraison de pièces de rechange, pour autant qu'aucune circonstance exceptionnelle ne s'y oppose. Dans le but de garantir aux entreprises la sécurité juridique dont elles ont besoin pour remplir leurs obligations contractuelles, le législateur a sciemment décidé de rendre plus difficile le refus 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'initiative ne prévoit par contre pas de régime spécifique pour la livraison de pièces de rechange. Étant donné que les normes constitutionnelles priment les normes légales, les interdictions constitutionnelles visées par l'initiative s'appliqueraient donc également à l'exportation de pièces de rechange, indépendamment du régime spécial prévu par la loi. Ce changement nuirait à la sécurité juridique et à la protection de la confiance légitime, et serait contraire au principe selon lequel les conventions doivent être respectées (*pacta sunt servanda*).

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 absolus 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 à exporter ni les risques qui y sont liés, la livraison des pièces de rechange doit être soumise à un régime spécial. Ce dernier est indispensable pour pouvoir, dans un cas précis, protéger la confiance légitime du client et lui offrir la sécurité juridique dont il a besoin. L'abolition du régime spécial nuirait à la réputation de l'industrie suisse en tant

¹² Cf. postulat Frick du 18 juin 2010 (10.3622 « Donner à l'industrie suisse de la sécurité et de l'armement les moyens de se battre à armes égales avec la concurrence européenne ») et rapport du Conseil fédéral y donnant suite ; motion de la CPS-E du 25 juin 2016 (13.3662 « Mettre un terme à la discrimination de l'industrie suisse d'armement »).



que partenaire fiable, notamment dans les cas où la livraison de pièces de rechange serait refusée uniquement en raison de la situation juridique et non du risque spécifique qui existe dans le pays de destination. De telles situations seraient difficilement compréhensibles aux yeux des pays de destination concernés.

4.2.4 Conséquences en matière de politique de sécurité et conséquences économiques

Quelque 200 entreprises et entreprises individuelles demandent régulièrement des autorisations pour le transfert de matériel de guerre. Il ne s'agit pas uniquement de grandes entreprises, mais également de nombreuses PME. Le nombre de travailleurs dans l'industrie suisse de la sécurité et de la défense, entreprises sous-traitantes incluses, a été évalué pour la dernière fois dans le cadre du rapport du Conseil fédéral du 21 novembre 2012 en réponse au postulat 10.3622 Frick : on dénombrait alors entre 10 000 et 20 000 personnes actives dans cette industrie. Le durcissement de la politique suisse en matière d'exportation par rapport à la concurrence européenne pourrait engendrer non seulement une perte d'emplois en Suisse, mais encore une fuite du savoir-faire et des compétences industrielles clés vers l'étranger. La BTIS s'en trouverait affaiblie, aux dépens de l'armée et d'autres institutions fédérales chargées de la sécurité de l'État.

Les conséquences macroéconomiques de l'initiative seraient limitées, étant donné que la part des exportations de matériel de guerre dans l'ensemble des exportations suisses reste inférieure à 1 %. Le poids économique des exportations de matériel de guerre est donc plutôt faible, et les conséquences à l'échelle nationale seraient dès lors modérées. Toutefois, certaines régions pourraient être plus fortement touchées si des entreprises qui y sont implantées venaient à cesser leurs activités. Il ne faut par conséquent pas négliger l'importance des exportations de matériel de guerre pour la politique régionale. Dans certains cantons, un grand nombre d'emplois et une part relativement grande de la valeur ajoutée dépendent de la fabrication de matériel de guerre. Il ne faut en outre pas oublier la part de valeur ajoutée indirecte. De fait, les grandes entreprises d'armement achètent des biens et services pour la fabrication de matériel de guerre à plus de 1000 fournisseurs suisses. Ces sous-traitants seraient donc également touchés par l'initiative.

4.3 Avantages et inconvénients de l'initiative

L'initiative s'empare d'un débat très émotionnel amorcé en 2018 et permet aux citoyens de se prononcer. Contrairement à l'initiative populaire fédérale « Pour l'interdiction d'exporter du matériel de guerre »¹³, sur laquelle le peuple a voté en 2009, l'initiative correctrice ne cherche pas à interdire complètement les exportations de matériel de guerre, mais à régler une partie de ces exportations. Le transfert de compétences qu'entraîne l'initiative contrevient cependant au principe selon lequel le législateur fixe les grandes lignes d'une norme juridique et confie au Conseil fédéral le soin d'édicter les dispositions d'exécution. Les interdictions visées par l'initiative devraient par conséquent figurer dans la loi plutôt que dans la Constitution. Le cas échéant, le régime spécial prévu à l'art. 23 LFMG pour les pièces de rechange pourrait continuer de s'appliquer (cf. ch. 4.2.3).

En cas d'acceptation de l'initiative, le Parlement et le Conseil fédéral perdraient la marge de manœuvre dont ils disposent actuellement, notamment pour favoriser le maintien de la BTIS¹⁴. Il serait nettement plus difficile d'adapter les critères d'autorisation à de nouvelles circonstances. L'assouplissement ou le durcissement des critères nécessiterait au moins un processus législatif au Parlement, voire une nouvelle votation populaire. L'atout majeur de la solution en vigueur réside dans la flexibilité qu'elle offre pour réagir rapidement à toute nouvelle situation et garantir ainsi en tout temps le respect des objectifs énoncés aux art. 1 et 22 LFMG. Ces dispositions permettent une prise en considération pondérée d'intérêts de politique extérieure et de politique de sécurité. L'acceptation de l'initiative pourrait nuire à cette structure équilibrée, aux dépens de la BTIS. Contrairement à la législation et à la pratique actuelles, le contrôle régulier des conditions-cadre régissant la politique en matière d'exportation de matériel de

¹³ Cf. message du 27 août 2008 (FF 2008 6869).

¹⁴ Une base technologique et industrielle performante est un élément crucial de la politique d'armement. Les établissements de recherche et les entreprises qui disposent en Suisse de compétences, facultés et capacités techniques dans le domaine de la défense et de la sécurité constituent la base technologique et industrielle importante pour la sécurité (cf. www.ar-admin.ch/fr/beschaffung/ruestungspolitik-des-bundesrates/sicherheitsrelevante-technologie-und-industriebasis-stib.html).



guerre par le Parlement et le Conseil fédéral et, au besoin, leur adaptation rapide ne seraient possibles que de manière limitée. Tant la modification de 2014 que l'ajout des critères d'exclusion en 2008 seraient concernés.

Le Conseil fédéral compte le renforcement de la BTIS au nombre de ses priorités. Il y accorde une importance particulière dans ses principes en matière de politique d'armement du DDPS¹⁵ d'octobre 2018. Dans beaucoup d'États, une base technologique et industrielle performante est une composante essentielle de la politique d'armement, et donc de la politique de sécurité et de défense. Ce point compte davantage encore pour la Suisse, qui, en sa qualité d'État neutre, n'est membre d'aucune alliance défensive et ne peut donc prétendre à un appui militaire de la part d'autres États. La liste complète des instruments visant à renforcer la BTIS figure dans les principes du Conseil fédéral en matière de politique d'armement du DDPS. Étant donné que, dans le tissu économique suisse, les entreprises sont en général organisées selon le droit privé, elles ne peuvent survivre sur le marché que si elles sont en mesure de vendre leurs produits et services. La demande intérieure émanant de l'armée et d'autres institutions fédérales chargées de la sécurité de l'État n'est pas suffisante pour garantir l'existence de la BTIS ni la disponibilité des compétences, facultés et capacités nécessaires. À l'instar des acquisitions en Suisse et des affaires compensatoires, la politique de contrôle des exportations a un rôle particulièrement important à jouer, étant donné que ces trois instruments permettent d'influer directement sur les débouchés des entreprises et constituent ainsi les moyens de pilotage les plus directs pour renforcer la BTIS. Pour être performante, la BTIS exige des conditions-cadre compétitives permettant aux entreprises de proposer des produits et des services concurrentiels sur le marché international également. Avec sa législation et sa pratique en matière d'autorisation d'exportation de matériel de guerre, la Confédération contribue à les créer tout en respectant le droit international et les priorités de sa politique extérieure.

4.4 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

L'initiative est conforme aux obligations internationales de la Suisse.

5. Synthèse

Si le Conseil fédéral comprend les préoccupations essentielles de la coalition, il estime cependant que cette initiative va trop loin, car si elle était acceptée, la hiérarchie des normes serait bouleversée, tandis que l'abrogation de l'exception prévue à l'art. 5, al. 4, OMG entraînerait un affaiblissement de la BTIS et pénaliserait encore davantage l'industrie suisse de la sécurité et de la défense par rapport à la concurrence européenne. Par ailleurs, les termes juridiques flous utilisés dans le texte de l'initiative compliqueraient la mise en œuvre et entraîneraient une insécurité juridique pour l'industrie de la sécurité et de la défense. Enfin, l'abolition du régime spécial prévu à l'art. 23 LFMG (Livraison de pièces de rechange) entraînerait un durcissement supplémentaire des dispositions légales qui compromettrait la sécurité juridique et la protection de la confiance légitime, ce qui porterait préjudice à la renommée de l'industrie suisse en tant que partenaire économique fiable.

En conséquence, le Conseil fédéral souhaite opposer à l'initiative un contre-projet indirect consistant à transférer dans la loi les critères d'autorisation qui figurent actuellement à l'art. 5 OMG. À cet effet, il étudie deux variantes : la première prévoit la possibilité de maintenir plus facilement la BTIS et de s'ajuster plus aisément à des circonstances exceptionnelles, tandis que la seconde s'aligne davantage sur les revendications du comité d'initiative. L'exigence principale de la coalition, à savoir renforcer le contrôle démocratique, est dûment prise en compte par les deux variantes. Celles-ci permettent dans le même temps d'atténuer les conséquences négatives liées à un transfert de compétences. En particulier, le régime applicable aux pièces de rechange (art. 23 LFMG) serait maintenu, et l'industrie suisse de la sécurité et de la défense bénéficierait d'une plus grande sécurité juridique. Par ailleurs, l'art. 5, al. 1, OMG, qui revêt une grande importance pour la pratique en matière d'autorisation, serait élevé au même rang que les motifs de refus visés à l'art. 5, al. 2, OMG.

¹⁵ www.ar.admin.ch/fr/beschaffung/ruestungspolitik-des-bundesrates.html



6. Contre-projet indirect à l'initiative correctrice

Le Conseil fédéral entend soumettre au Parlement un contre-projet indirect proposant de transférer dans la loi les critères inscrits dans l'ordonnance. Il a décidé de mettre en consultation les deux variantes suivantes :

1. variante 1 : transfert des critères d'autorisation actuels dans la loi avec maintien de la pratique actuelle en matière d'autorisation et attribution au Conseil fédéral d'une compétence dérogatoire en vue de préserver les intérêts du pays (maintien de la BTIS, entre autres) ;
2. variante 2 : transfert des critères d'autorisation actuels dans la loi, à l'exception de la dérogation introduite en 2014 (droits de l'homme), avec à la clé un léger durcissement de la pratique en matière d'autorisation, et sans attribution d'une compétence dérogatoire au Conseil fédéral (en vue de maintenir la BTIS, entre autres).

Les deux variantes prévoient de porter au niveau de la loi les critères d'autorisation fixés à l'art. 5 OMG. La première transfère l'ensemble des critères dans la LFMG, tandis que la seconde ne reprend pas la disposition dérogatoire introduite en 2014 (art. 5, al. 4, OMG), qui permet l'exportation dans des pays qui violent gravement et systématiquement les droits de l'homme.

Le transfert des critères d'autorisation dans la loi répond non seulement à l'exigence principale du comité d'initiative, à savoir renforcer le contrôle démocratique, mais encore à l'objet de la motion 18.3394 du Groupe BD. Quelle que soit la variante retenue, la modification de ces critères relèverait de la compétence exclusive du Parlement et ferait dès lors l'objet d'un référendum facultatif. Ainsi, les deux variantes permettraient de satisfaire au souhait de la coalition de donner au peuple un moyen de contrôle direct.

La variante 1 instaure en outre une compétence dérogatoire visant à permettre au Conseil fédéral de réagir rapidement à des circonstances exceptionnelles afin de sauvegarder les intérêts du pays en matière de politique extérieure ou de politique de sécurité.

6.1 Variante 1 : transfert des critères d'autorisation actuels dans la loi avec maintien de la pratique actuelle en matière d'autorisation et attribution au Conseil fédéral d'une compétence dérogatoire en vue de préserver les intérêts du pays (maintien de la BTIS, entre autres)

Projet de disposition légale (variante 1) :

Art. 22a Critères d'autorisation pour les marchés passés avec l'étranger

¹ L'autorisation concernant les marchés passés avec l'étranger au sens de l'art. 22 et la conclusion de contrats au sens de l'art. 20 doit reposer sur les considérations suivantes :

- a. le maintien de la paix, de la sécurité internationale et de la stabilité régionale ;
- b. la situation qui prévaut dans le pays de destination ; il faut tenir compte notamment du respect des droits de l'homme et de la renonciation à utiliser des enfants-soldats ;
- c. les efforts déployés par la Suisse dans le domaine de la coopération au développement, en particulier l'éventualité que le pays de destination figure parmi les pays les moins avancés sur la liste en vigueur des pays bénéficiaires de l'aide publique au développement établie par le Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques ;
- d. l'attitude du pays de destination envers la communauté internationale, notamment sous l'angle du respect du droit international public ;
- e. la conduite adoptée par les pays qui, comme la Suisse, sont affiliés aux régimes internationaux de contrôle des exportations.

² L'autorisation concernant les marchés passés avec l'étranger au sens de l'art. 22 et la conclusion de contrats au sens de l'art. 20 n'est pas accordée :

- a. si le pays de destination est impliqué dans un conflit armé interne ou international ;
- b. si le pays de destination viole gravement et systématiquement les droits de l'homme ;



- c. s'il y a de forts risques que, dans le pays de destination, le matériel de guerre à exporter soit utilisé contre la population civile, ou
- d. s'il y a de forts risques que, dans le pays de destination, le matériel de guerre à exporter soit transmis à un destinataire final non souhaité.

³ Par dérogation aux al. 1 et 2, une autorisation peut être accordée pour des armes à feu individuelles de poing ou à épauler de tout calibre et leurs munitions, lorsqu'elles sont destinées exclusivement à un usage privé ou sportif.

⁴ Par dérogation à l'al. 2, let. b, une autorisation peut être accordée si le risque est faible que le matériel de guerre à exporter soit utilisé pour commettre des violations graves des droits de l'homme.

Art. 22b Dérogation du Conseil fédéral aux critères d'autorisation pour les marchés passés avec l'étranger

¹ Le Conseil fédéral peut déroger aux critères d'autorisation de l'art. 22a :

- a. si des circonstances exceptionnelles le justifient, et
- b. que la sauvegarde des intérêts du pays en matière de politique extérieure ou de politique de sécurité l'exige.

² Si la dérogation intervient par voie de décision, le Conseil fédéral informe les Commissions de la politique de sécurité de l'Assemblée fédérale dans les 24 heures qui suivent sa décision.

³ Si la dérogation intervient par voie d'ordonnance, le Conseil fédéral limite la durée de validité de celle-ci à quatre ans au plus. Il peut proroger l'ordonnance une fois, de quatre ans au plus. Le cas échéant, celle-ci devient caduque six mois après l'entrée en vigueur de sa prorogation si le Conseil fédéral n'a pas soumis à l'Assemblée fédérale un projet modifiant les critères légaux d'autorisation visés à l'art. 22a.

Il est prévu de transférer tels quels dans la LFMG (dans un nouvel art. 22a) tant les critères fixés à l'art. 5, al. 1, OMG, qui sont à prendre en considération dans la procédure d'autorisation, que les critères d'exclusion énumérés à l'art. 5, al. 2, OMG et les dérogations figurant aux al. 3 et 4¹⁶. La pratique actuelle en matière d'autorisation serait ainsi maintenue. Par ailleurs, la variante 1 comporte une compétence dérogatoire visant à permettre au Conseil fédéral de s'écarter des critères d'autorisation si des circonstances exceptionnelles le justifient et que la sauvegarde des intérêts du pays en matière de politique extérieure ou de politique de sécurité l'exige (nouvel art. 22b LFMG). L'art. 54, al. 2, Cst., qui impose notamment à la Confédération de préserver l'indépendance de la Suisse, serait dûment pris en compte. En outre, la variante 1 offre la souplesse nécessaire pour répondre à la finalité de la loi, à savoir permettre, entre autres, le maintien en Suisse d'une capacité industrielle adaptée aux besoins de sa défense (art. 1 LFMG). Ces deux objectifs exigent, selon les circonstances, une intervention rapide du Conseil fédéral. C'est le cas par exemple si la BTIS de la Suisse est gravement menacée, auquel cas le droit international public fixe des limites absolues à l'action du Conseil fédéral. La compétence dérogatoire doit être fixée au niveau de la loi pour que le législateur puisse participer à la définition des conditions d'application de la clause dérogatoire.

Sans compétence dérogatoire, le Conseil fédéral serait obligé d'engager une procédure législative, laquelle dure en moyenne 51 mois (soit un peu plus de 4 ans)¹⁷.

La dérogation aux critères d'autorisation prévue par la variante 1 pourrait prendre la forme d'une décision (individuelle et concrète) ou d'une ordonnance (générale et abstraite), pour autant que des circonstances exceptionnelles le justifient et que la sauvegarde des intérêts du pays l'exige. Dans le même temps, la variante 1 prévoit des limites et des compétences de contrôle légales. Les ordonnances, générales et abstraites, seraient obligatoirement limitées dans le temps (validité maximale de 4 ans) ; elles pourraient être prorogées une fois, de 4 ans, auquel cas le Conseil fédéral serait tenu de soumettre à l'Assemblée fédérale un projet portant modification des critères d'autorisation dans un délai de 6 mois. S'il ne s'acquittait pas de cette obligation ou que le Parlement rejetait le projet, l'ordonnance deviendrait automatiquement caduque. L'acte modificateur serait par ailleurs sujet au référendum. Si le Conseil fédéral prenait une décision dans laquelle il dérogeait aux critères d'autorisation dans un cas concret, il devrait en informer les commissions parlementaires compétentes, à savoir les CPS, dans un délai de

¹⁶ L'art. 5, al. 3, OMG prévoit une dérogation pour les armes destinées exclusivement à un usage privé ou sportif, tandis que l'art. 5, al. 4, permet d'autoriser l'exportation de matériel de guerre dans des pays qui violent gravement et systématiquement les droits de l'homme si le risque est faible que le matériel de guerre à exporter soit utilisé pour commettre des violations graves des droits de l'homme.

¹⁷ Cf. *Guide de législation* de l'Office fédéral de la justice (www.bj.admin.ch/bj/fr/home/staat/legistik/hauptinstrumente.html).



24 heures. Ces dispositions s'inspirent des art. 7c et 7e de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA ; RS 172.010), qui précisent la compétence du Conseil fédéral dans l'application de l'art. 184 Cst. (droit de nécessité) en vue de sauvegarder les intérêts du pays.

6.2 Variante 2 : transfert des critères d'autorisation actuels dans la loi, à l'exception de la dérogation introduite en 2014 (droits de l'homme), avec à la clé un léger durcissement de la pratique en matière d'autorisation, et sans attribution d'une compétence dérogatoire au Conseil fédéral (en vue de maintenir la BTIS, entre autres)

Projet de disposition légale (variante 2) :

Art. 22a Critères d'autorisation pour les marchés passés avec l'étranger

¹ L'autorisation concernant les marchés passés avec l'étranger au sens de l'art. 22 et la conclusion de contrats au sens de l'art. 20 doit reposer sur les considérations suivantes :

- a. le maintien de la paix, de la sécurité internationale et de la stabilité régionale ;
- b. la situation qui prévaut dans le pays de destination ; il faut tenir compte notamment du respect des droits de l'homme et de la renonciation à utiliser des enfants-soldats ;
- c. les efforts déployés par la Suisse dans le domaine de la coopération au développement, en particulier l'éventualité que le pays de destination figure parmi les pays les moins avancés sur la liste en vigueur des pays bénéficiaires de l'aide publique au développement établie par le Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques ;
- d. l'attitude du pays de destination envers la communauté internationale, notamment sous l'angle du respect du droit international public ;
- e. la conduite adoptée par les pays qui, comme la Suisse, sont affiliés aux régimes internationaux de contrôle des exportations.

² L'autorisation concernant les marchés passés avec l'étranger au sens de l'art. 22 et la conclusion de contrats au sens de l'art. 20 n'est pas accordée :

- a. si le pays de destination est impliqué dans un conflit armé interne ou international ;
- b. si le pays de destination viole gravement et systématiquement les droits de l'homme ;
- c. s'il y a de forts risques que, dans le pays de destination, le matériel de guerre à exporter soit utilisé contre la population civile, ou
- d. s'il y a de forts risques que, dans le pays de destination, le matériel de guerre à exporter soit transmis à un destinataire final non souhaité.

³ Par dérogation aux al. 1 et 2, une autorisation peut être accordée pour des armes à feu individuelles de poing ou à épauler de tout calibre et leurs munitions, lorsqu'elles sont destinées exclusivement à un usage privé ou sportif.

La variante 2 prévoit elle aussi de transférer tels quels dans la LFMG (dans un nouvel art. 22a) tant les critères d'appréciation fixés à l'art. 5, al. 1, OMG que les motifs de refus visés à l'art. 5, al. 2, OMG, mais elle ne reprend pas la dérogation figurant à l'art. 5, al. 4, pour les pays qui violent gravement et systématiquement les droits de l'homme. Elle ne comporte pas non plus de compétence dérogatoire permettant au Conseil fédéral de s'écarter des critères d'autorisation lorsque des circonstances exceptionnelles le justifient et que la sauvegarde des intérêts du pays en matière de politique extérieure ou de politique de sécurité l'exige. En revanche, la dérogation fixée à l'art. 5, al. 3, OMG (armes à feu de poing ou à épauler destinées exclusivement à un usage privé ou sportif) serait conservée, comme le prévoit aussi l'initiative.



6.3 Tableau synoptique

Objet	Initiative	Variante 1 du contre-projet	Variante 2 du contre-projet
Compétence du Conseil fédéral en matière de modification des critères d'autorisation	Le Conseil fédéral perdrait cette compétence. Si les conditions-cadre en matière de politique extérieure, de politique de sécurité ou de politique économique changeaient, il faudrait passer par une procédure législative d'environ 4 ans pour instaurer des clauses dérogatoires, voire par une révision constitutionnelle, qui dure encore plus longtemps, pour modifier les critères d'autorisation.	Le Conseil fédéral perdrait cette compétence. Dans des circonstances exceptionnelles, il pourrait toutefois déroger aux critères (p. ex. en vue de préserver la BTIS), pour autant que la sauvegarde des intérêts en matière de politique extérieure ou de politique de sécurité l'exige.	Le Conseil fédéral perdrait cette compétence. Si les conditions-cadre en matière de politique extérieure, de politique de sécurité ou de politique économique changeaient, il faudrait passer par une procédure législative d'environ 4 ans pour modifier les critères d'autorisation.
Interdiction d'exporter du matériel de guerre dans les pays impliqués dans un conflit armé interne ou international	Cette interdiction pourrait être concrétisée par le Parlement.	Sans concrétisation par le Parlement, la pratique actuelle en matière d'autorisation serait maintenue. → <i>Aucune différence par rapport au régime actuel.</i>	Sans concrétisation par le Parlement, la pratique actuelle en matière d'autorisation serait maintenue. → <i>Aucune différence par rapport au régime actuel.</i>
Interdiction d'exporter du matériel de guerre dans les pays qui violent gravement et systématiquement les droits de l'homme	Toute exportation serait exclue, sans exception.	L'exportation serait en principe refusée ; des exceptions seraient possibles sous certaines conditions, p. ex. si le matériel de guerre n'est pas propre à commettre des violations graves des droits de l'homme. → <i>Aucune différence par rapport au régime actuel.</i>	Toute exportation serait exclue, sans exception.
Livraison de pièces de rechange pour du matériel de guerre déjà exporté	Les pièces de rechange destinées à du matériel de guerre exporté de Suisse seraient assimilées à un nouveau lot de matériel de guerre. Le régime spécial prévu à l'art. 23 LFMG serait supplanté par l'interdiction constitutionnelle. La protection de la confiance légitime serait mise à mal.	L'autorisation de livrer des pièces de rechange destinées à du matériel de guerre exporté de Suisse ne pourrait être rejetée que dans des circonstances exceptionnelles. La protection de la confiance légitime serait garantie. → <i>Aucune différence par rapport au régime actuel.</i>	L'autorisation de livrer des pièces de rechange destinées à du matériel de guerre exporté de Suisse ne pourrait être rejetée que dans des circonstances exceptionnelles. La protection de la confiance légitime serait garantie. → <i>Aucune différence par rapport au régime actuel.</i>

6.4 Appréciation

Les deux variantes du contre-projet représentent un compromis entre les préoccupations de la coalition et la réglementation actuelle. En inscrivant les critères d'autorisation dans la loi, les adaptations qui seraient apportées seront soumises au référendum, ce qui permettra une participation directe du peuple et répondra ainsi au vœu de la coalition, qui exige un plus grand contrôle démocratique. La hiérarchie des normes est également respectée, ce qui permet de corriger les conséquences indésirables, comme la primauté de la Constitution sur la règle de l'art. 23 LFMG concernant les pièces de rechange.

Les avantages de la variante 1 par rapport à l'initiative résident notamment dans la possibilité de mieux prendre en considération le maintien de la BTIS. En cas de circonstances exceptionnelles liées à la défense des intérêts du pays, le Conseil fédéral pourrait faire l'impasse sur les critères d'autorisation. En outre, cette variante permet toujours une différenciation en fonction des risques pour les exportations dans des pays qui violent gravement et systématiquement les droits de l'homme, comme peuvent le faire les États membres de l'UE. La variante 1 va donc à l'encontre de l'objectif de la coalition, qui vise à interdire complètement la livraison de matériel de guerre suisse dans les pays où les droits de l'homme sont gravement et systématiquement violés, c'est-à-dire à ne pas permettre de différenciation en fonction des risques, comme c'était déjà le cas jusqu'en 2014.



En revanche, la variante 2 répond aux préoccupations centrales de la coalition, à savoir rétablir le régime en vigueur jusqu'en 2014 (suppression du régime dérogatoire pour les pays qui violent gravement et systématiquement les droits de l'homme) et retirer au Conseil fédéral la compétence d'adapter les critères d'autorisation de manière autonome. Son avantage par rapport à l'initiative réside principalement dans le fait qu'elle respecte la hiérarchie des normes, comme dans la variante 1, et que la règle de l'art. 23 LFMG concernant les pièces de rechange resterait donc applicable. Son inconvénient est qu'elle pénaliserait à nouveau l'industrie suisse de l'armement par rapport à ses voisins européens, car elle ne permettrait plus, pour les pays qui violent gravement et systématiquement les droits de l'homme, de procéder à une différenciation en fonction des risques que présentent le matériel de guerre à exporter et le destinataire final concerné.

6.4.1 Compétence dérogatoire en cas de circonstances exceptionnelles

Le transfert des critères d'autorisation dans la loi ou la Constitution prive le Conseil fédéral de la compétence de procéder à des adaptations. Mais ce désavantage peut être compensé quelque peu avec la possibilité, que la variante 1 prévoit d'inscrire dans la loi, de déroger aux critères d'autorisation dans des cas exceptionnels. La réglementation proposée est préférable au droit d'urgence prévu par la Constitution, car elle permet au Parlement de participer à la définition des conditions propres à invoquer la dérogation.

Contrairement à la variante 1, la variante 2 ne prévoit aucune compétence dérogatoire. Elle restreint ainsi la liberté d'action et la souplesse accordées au Conseil fédéral, par exemple pour favoriser le maintien de la BTIS dans des circonstances exceptionnelles (cf. ch. 6.1). S'il devait s'avérer urgent et important de déroger aux critères d'autorisation, la longueur d'un processus législatif (51 mois en moyenne) pourrait empêcher la Suisse de garantir ses intérêts en matière de politique extérieure et de politique de sécurité. Or, selon l'art. 54, al. 2, Cst., la Confédération doit s'attacher à préserver l'indépendance, notamment, de la Suisse¹⁸. En outre, l'art. 1 LFMG exige le maintien en Suisse d'une capacité industrielle adaptée aux besoins de sa défense. Cela dit, ne pas accorder de compétence dérogatoire au Conseil fédéral, comme le prévoit la variante 2, équivaldrait à faire davantage cas de l'objectif de l'initiative qui vise à transférer la compétence au Parlement.

6.4.2 Exception pour les pays qui violent gravement et systématiquement les droits de l'homme

L'exception de l'art. 5, al. 4, OMG, qui est supprimée dans le texte de l'initiative et dans la variante 2, avait été introduite en 2014 dans l'ordonnance pour donner suite à une motion de la CPS-E¹⁹, qui demandait de mettre un terme à la discrimination de l'industrie suisse de l'armement par rapport à ses concurrents européens. L'introduction de cette exception a permis de créer de meilleures conditions de concurrence pour l'industrie suisse de l'armement et la BTIS, sans que la pratique en matière d'exportation de matériel de guerre ne remette en question la poursuite de la politique extérieure axée sur la promotion de la paix et de la politique des droits de l'homme.

Si la préférence est donnée à la variante 2, il serait exclu d'autoriser des exportations de matériel de guerre dans des pays qui violent gravement et systématiquement les droits de l'homme. En fonction de la situation qui prévaut dans le pays de destination, cela signifierait que des systèmes de défense aérienne, par exemple, ne pourraient plus être livrés aux forces navales – qui ne les utilisent normalement que pour exécuter des tâches défensives –, même si le risque que ces biens soient utilisés pour commettre des violations graves des droits de l'homme est en principe considéré comme faible. Donner la préférence à la variante 2 affecterait, entre autres, trois grandes entreprises d'armement suisses et leurs nombreux sous-traitants, qui font partie intégrante de la BTIS.

Sans l'exception actuelle de l'art. 5, al. 4, OMG, ces entreprises auront davantage de difficulté à exporter depuis la Suisse, étant donné le déplacement croissant du marché de l'Europe vers le Moyen-Orient et l'Asie. Plusieurs pays de ces régions violent gravement et systématiquement les droits de l'homme. Le critère d'exclusion impératif relatif aux pays qui violent gravement et systématiquement les droits de

¹⁸ Cf. avis du Conseil fédéral du 21 novembre 2018 concernant la motion Seiler Graf du 27 septembre 2018 (18.3956 « Exportation d'armes. Faire passer la politique étrangère avant la politique industrielle, qui n'est plus adéquate »).

¹⁹ Cf. avis du Conseil fédéral du 4 septembre 2013 concernant la motion du 25 juin 2013 de la CPS-E (13.3662 « Mettre un terme à la discrimination de l'industrie suisse d'armement »).



l'homme serait donc applicable. Cet obstacle à l'accès au marché du Moyen-Orient et de l'Asie pourrait, à moyen ou long terme, mettre en péril le site de production des entreprises concernées en Suisse.

Entre 2014 et 2017, des demandes d'exportation d'une valeur de quelque 78 milliards d'euros²⁰ dans des pays qui violent gravement et systématiquement les droits de l'homme ont été acceptées dans l'UE, où ces exportations sont possibles parce que la position commune 2008/944/PESC autorise des pratiques d'exportation différenciées. Ce gros volume d'autorisations témoigne de l'importance du marché, qui est aussi intéressant pour les entreprises suisses. Si l'exception de l'art. 5, al. 4, OMG est supprimée, les producteurs suisses de matériel de guerre pourraient vouloir délocaliser leurs activités dans des pays voisins pour échapper à cette discrimination et, de là, réaliser ces exportations. Ce serait aller à l'encontre des efforts du Conseil fédéral visant à renforcer la BTIS du pays conformément à ses principes en matière de politique d'armement du DDPS. Exporter depuis la Suisse du matériel de guerre censé ne pas pouvoir servir à commettre des violations graves des droits de l'homme devrait rester possible.

Cela dit, en proposant de biffer l'exception de l'art. 5, al. 4, OMG, la variante 2 ferait cas d'une préoccupation centrale de l'initiative, à savoir l'exclusion générale des exportations de matériel de guerre dans les États qui violent gravement et systématiquement les droits de l'homme. Il s'agirait d'un retour à la pratique et au régime en vigueur jusqu'en 2014. La variante 2 ne permettrait donc plus de différenciation pour les cas dans lesquels l'actuel art. 5, al. 4, OMG s'appliquerait, même si le risque que le matériel de guerre soit utilisé pour commettre de graves violations des droits de l'homme est jugé faible.

6.5 Suite des travaux

Le Conseil fédéral prévoit de soumettre au Parlement un contre-projet indirect à l'initiative sur la base des résultats de la procédure de consultation.

La variante 1 est celle qui aurait le moins d'incidences négatives pour la BTIS, car du point de vue du contenu, elle est entièrement conforme aux critères d'autorisation actuels de l'OMG. Elle correspond également à la volonté du Parlement, telle qu'elle a été exprimée lors des débats concernant la motion 18.3394 du Groupe BD (« Élargir la base démocratique des exportations d'armes »). Elle prend également en considération l'objectif de l'initiative de retirer au Conseil fédéral la compétence d'adapter les critères d'autorisation de manière autonome. Le Conseil fédéral se verrait néanmoins accorder une compétence dérogatoire lui permettant de réagir rapidement à des développements inattendus (circonstances exceptionnelles).

La variante 2 rendrait à nouveau plus restrictives les conditions-cadre régissant les exportations dans les pays qui violent gravement et systématiquement les droits de l'homme, ce qui pourrait avoir des effets négatifs sur une part des entreprises d'armement suisses. Ces dernières seraient notamment pénalisées par rapport à l'industrie des pays européens voisins, ce qui correspondrait à un rétablissement du régime en vigueur jusqu'en 2014. La liberté d'action du Conseil fédéral serait également plus limitée, car la variante 2 ne lui accorde pas de compétence dérogatoire en cas de circonstances exceptionnelles. Cette variante tiendrait ainsi compte des deux préoccupations majeures de la coalition, à savoir le rétablissement du régime en vigueur jusqu'en 2014 et le retrait de la compétence du Conseil fédéral d'adapter les critères d'autorisation de manière autonome, sans toutefois les inscrire dans la Constitution.

Les deux variantes du contre-projet répondent à la préoccupation de la coalition, qui souhaite que les exportations dans des pays en proie à des conflits armés internes ou internationaux ne soient pas autorisées²¹. En outre, elles permettent de conserver la règle spéciale de l'art. 23 LFMG applicable aux

²⁰ Ces 78 milliards d'euros résultent des exportations totales des États membres de l'UE de 2015 à 2017 dans des pays où la Suisse ne pourrait en principe pas livrer de matériel de guerre, en raison de violations graves et systématiques des droits de l'homme. Les derniers chiffres de l'UE ne sont pas encore disponibles.

Source : https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/8472/Arms%20export%20control (en anglais).

²¹ La concrétisation et l'interprétation légales restent réservées. En principe, la coalition souhaite une interprétation plus large que celle admise par le Conseil fédéral, mais le texte de l'initiative laisse au Parlement une certaine marge de manœuvre pour introduire des exceptions (cf. ch. 3.4).



livraisons de pièces de rechange, qui pourrait également être conforme à l'objectif des auteurs de l'initiative (régime en vigueur jusqu'en 2014).