



21 octobre 2020

Résultats de la procédure de consultation

relative à la modification de la loi fédérale sur le matériel de guerre (LFMG) qui tient lieu de contre-projet indirect à l'initiative populaire fédérale « Contre les exportations d'armes dans des pays en proie à la guerre civile (initiative correctrice) »

Numéro de référence : SECO-461.5-2/16/18/5



1 Contexte

Le 20 mars 2020, le Conseil fédéral a ouvert la procédure de consultation relative à la modification de la loi fédérale du 13 décembre 1996 sur le matériel de guerre (LFMG ; RS 514.51) qui tient lieu de contre-projet indirect à l'initiative populaire fédérale « Contre les exportations d'armes dans des pays en proie à la guerre civile (initiative correctrice) ». Celle-ci s'est terminée le 29 juin 2020.

Le Conseil fédéral a décidé de mettre en consultation un contre-projet indirect constitué de deux variantes.

La **variante 1** prévoit de transférer tels quels dans la LFMG tant les critères fixés à l'art. 5, al. 1, de l'ordonnance du 25 février 1998 sur le matériel de guerre (OMG ; RS 541.511), 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 4. La mise en œuvre de cette variante permettrait le maintien de la pratique actuelle en matière d'autorisation. Cette solution permettrait de continuer à accorder des autorisations d'exportation de matériel de guerre dans les pays qui violent gravement et systématiquement les droits de l'homme, si le risque est faible que le matériel de guerre soit utilisé pour commettre de telles violations.

Cette variante instaure en outre une 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. L'art. 54, al. 2, de la Constitution, qui oblige entre autres la Confédération à préserver l'indépendance de la Suisse, est dûment pris en compte. En outre, cette solution prend en considération la finalité de la loi, énoncée à l'art. 1 LFMG, de maintenir en Suisse une capacité industrielle adaptée aux besoins de sa défense.

Ces deux objectifs exigent, selon les circonstances, une intervention rapide du Conseil fédéral. C'est le cas, par exemple, si la base technologique et industrielle importante pour la sécurité (BTIS) de la Suisse est gravement menacée, auquel cas l'art. 22 LFMG (droit international, obligations internationales et principes de politique étrangère) fixe des limites absolues à l'action du Conseil fédéral.

La **variante 2** prévoit également de transférer tels quels dans la LFMG aussi bien 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 la dérogation figurant à l'al. 3. Cependant, la disposition dérogatoire de l'art. 5, al. 4, OMG, qui permet l'exportation dans des pays qui violent gravement et systématiquement les droits de l'homme, ne serait pas reprise et, partant, abrogée.

Cette solution ne permettrait par conséquent plus l'octroi d'autorisations d'exportation de matériel de guerre dans les pays qui violent gravement et systématiquement les droits de l'homme, même si le risque est faible que le matériel de guerre soit utilisé pour commettre de telles violations.

La variante 2 ne prévoit par ailleurs pas de compétence dérogatoire autorisant le Conseil fédéral à 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. Modifier les critères d'autorisation serait du ressort du Parlement.

Les cantons, la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), les partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale, les associations faïtières nationales des communes, des villes et des régions de montagne, les associations faïtières nationales de l'économie, et 41 autres milieux intéressés ont été directement contactés lors de la consultation. Au total, 91 autorités et organisations intéressées ont été consultées.

Dans son communiqué de presse du 28 juin 2020, la *Coalition contre les exportations d'armes dans les pays en guerre civile* (ci-après coalition) a annoncé qu'elle envisagerait un retrait de l'initiative populaire à condition que la variante 2 du contre-projet soit choisie. Cette variante répond selon cette dernière aux trois principaux objectifs de l'initiative qui sont 1) le transfert des critères d'autorisation au moins au niveau de la loi fédérale, 2) l'interdiction des exportations de matériel de guerre vers les pays en guerre civile, 3) la suppression de la disposition dérogatoire permettant l'autorisation des exportations vers les pays qui violent gravement et systématiquement les droits de l'homme¹.

2 Résumé des résultats de la consultation

À l'expiration de la consultation, le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche avait reçu 69 avis d'autorités et d'organisations (cf. annexe). La majorité des cantons ont souscrit à la variante 1 du contre-projet indirect, tandis que la plupart des partis, la coalition, deux organisations de développement et une organisation chrétienne se sont exprimés en faveur de la variante 2. Les associations économiques et les entreprises de l'industrie d'armement rejettent quant à elles les deux variantes du contre-projet indirect.

Enfin, 1367 citoyens ont répondu à l'appel de la coalition et manifesté leur soutien à la variante 2. Parmi ces personnes, 1342 se sont servies d'un modèle fourni par le comité d'initiative, et 25 ont fait parvenir un avis personnalisé.

3 Résultat de la consultation auprès des cantons

Les cantons d'**Argovie**, d'**Appenzell Rhodes-Extérieures**, de **Fribourg**, **Glaris**, **Jura**, **Lucerne**, **Saint-Gall**, du **Tessin**, de **Thurgovie**, d'**Uri**, du **Valais** et de **Zoug** sont favorables à la variante 1 du contre-projet indirect. Les partisans de cette variante avancent la nécessité d'accorder une liberté d'action suffisante au Conseil fédéral pour la sauvegarde des intérêts du pays en matière de politique extérieure ou de politique de sécurité lors de circonstances exceptionnelles et soulignent qu'elle a moins de répercussions négatives sur la BTIS que la variante 2. En outre, ils considèrent que 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.

Les cantons de **Bâle-Campagne**, **Berne**, **Genève**, des **Grisons**, de **Schaffhouse**, **Soleure** et **Vaud** plaident pour la variante 2 du contre-projet indirect, notamment parce qu'ils considèrent qu'il faut supprimer la disposition dérogatoire autorisant l'exportation de matériel de guerre dans les pays qui violent gravement et systématiquement les droits de l'homme. Ils estiment en outre qu'il n'y a pas lieu de conférer au Conseil fédéral une compétence dérogatoire.

Les cantons de **Bâle-Ville** et **Neuchâtel** souscrivent au contre-projet indirect, sans toutefois se prononcer sur la variante à privilégier.

Les trois cantons de **Nidwald**, **Obwald** et **Schwyz** rejettent les deux variantes du contre-projet indirect, avant tout parce qu'ils jugent le régime actuel suffisant, craignent un affaiblissement de la BTIS et souhaitent éviter de limiter la liberté d'action du Conseil fédéral.

Les cantons d'**Appenzell Rhodes-Intérieures** et **Zurich** renoncent quant à eux expressément de prendre position.

¹ https://initiative-rectification.ch/press_release/la-coalition-contre-les-exportations-darmes-vers-les-pays-en-guerre-civile-veut-la-variante-2-du-contre-projet-indirect-a-linitiative-correctrice/.

4 Résultat de la consultation auprès des partis

Le **PLR** souscrit à la variante 1, même s'il est d'avis qu'un contre-projet ne serait au fond pas nécessaire, étant donné que les exigences de l'initiative sont déjà remplies avec la législation en vigueur. Néanmoins, cette variante du contre-projet permettrait, d'une part, de tenir compte du souhait d'élargir la base démocratique des critères d'autorisation régissant les exportations d'armes et, d'autre part, de préserver la liberté d'action du Conseil fédéral afin que celui-ci puisse réagir rapidement face à des circonstances exceptionnelles.

Le **PBD**, le **PEV**, les **Verts** et le **PSS**, tous membres de la coalition susmentionnée, tout comme le **PDC** se prononcent en faveur de la variante 2 du contre-projet indirect, car celle-ci répondrait à l'essentiel des exigences de l'initiative, que sont, premièrement, le transfert au niveau de la loi des critères d'autorisation pour les exportations de matériel de guerre, deuxièmement, l'abolition de la dérogation pour les pays qui violent gravement et systématiquement les droits de l'homme, et, troisièmement, le maintien de l'interdiction d'exportations de matériel de guerre dans les pays en guerre civile. Le PBD, les Verts, et le PSS déplorent par ailleurs que la livraison de pièces de rechange reste permise en vertu de l'art. 23 LFMG et que la variante 2 conserve une interprétation insatisfaisante de la formulation « impliqué dans un conflit armé interne ou international ».

Le **PVL**, également membre de la coalition, privilégie la variante 2, car elle répond, selon lui, largement aux principales exigences de l'initiative correctrice. Il appelle cependant à un durcissement des dispositions en matière de livraison de pièces de rechange, afin qu'elle soit soumise au même régime que les exportations d'autres types de matériel de guerre.

L'**UDC** rejette les deux propositions de contre-projet indirect, car elle considère, d'une part, que celles-ci impliqueraient une limitation notable de la liberté d'action du Conseil fédéral, et d'autre part, que le maintien d'une BTIS est aujourd'hui déjà restreint, en Suisse, par un régime d'exportation restrictif en comparaison d'autres pays.

5 Résultat de la consultation auprès des groupes d'intérêts

L'**Union des villes suisses** renonce expressément à prendre position.

Sept **associations économiques** (Centre patronal, economiesuisse, l'Union suisse des arts et métiers [USAM], Swiss Aeronautics, Security & Defence de Swissmem (Swiss ASD), l'Association de l'industrie suisse des machines, des équipements électriques et des métaux, Swissmem, scienceindustries et l'Association économique des Industries Chimie Pharma Life Sciences) rejettent les deux variantes du contre-projet indirect. Elles avancent notamment que les règles applicables conformément à l'art. 5 OMG sont appropriées et offrent la souplesse permettant, si nécessaire, de réagir rapidement. Selon elles, la crise du COVID-19 n'a justement cessé de mettre en lumière l'importance, pour le Conseil fédéral, de pouvoir réagir vite de manière adaptée lorsque la situation l'exige. Par ailleurs, elles considèrent que les deux variantes du contre-projet indirect mettent la BTIS en péril et que la crise du coronavirus a clairement montré à quel point il est dangereux d'être totalement dépendant de l'étranger.

L'**association patronale** renonce expressément à s'exprimer sur le sujet.

Cinq **entreprises de l'industrie des armements** se sont prononcées : General Dynamics European Land Systems – Mowag GmbH (GDELS-Mowag), Nitrochemie Wimmis AG, Rheinmetall Air Defence AG (RAD), Saab Bofors Dynamics Switzerland Ltd et Safran Vectronix AG. Estimant qu'il n'est pas nécessaire de légiférer, elles rejettent les deux variantes du contre-projet indirect. D'après elles, les dispositions légales en vigueur sont entièrement suffisantes et permettent au Conseil fédéral de réagir sans délai si nécessaire. La crise du COVID-19 a montré l'importance, pour le Conseil fédéral, de pouvoir réagir vite et de manière adaptée

lorsque la situation l'exige. Par ailleurs, les entreprises d'armement perçoivent les deux contre-projets indirects comme une menace pour la BTIS, qui est l'épine dorsale de l'armée suisse et, ainsi, de la politique en matière de sécurité. Les événements actuels liés au COVID-19 ont montré à quel point il est dangereux d'être totalement dépendant de l'étranger.

Deux **cercles de travail relatifs aux questions de sécurité** se sont prononcés. Le Cercle de travail sécurité et techniques de défense (CSTD) ne voit pas de nécessité de légiférer et rejette les variantes 1 et 2 du contre-projet indirect, car il considère que les dispositions légales en vigueur sont entièrement suffisantes et que la BTIS est mise en péril par les contre-projets indirects. Le Cercle de travail Chance Suisse soutient la variante 1 du contre-projet indirect afin que la réglementation restrictive actuelle soit maintenue et que le Conseil fédéral dispose, dans le même temps, d'une latitude suffisante dans les situations exceptionnelles.

Le **Cercle de travail Société Suisse des Officiers (SSO)** plaide en faveur de la première variante du contre-projet indirect afin que la réglementation restrictive actuelle reste en vigueur et que le Conseil fédéral dispose, dans le même temps, d'une latitude suffisante dans les situations exceptionnelles.

La **Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse (CCPCS)** ne souhaite pas s'exprimer sur le sujet.

Le **Comité international de la Croix-Rouge (CICR)** et la **Croix-Rouge suisse** n'abordent pas concrètement les deux variantes du contre-projet indirect. Dans leur avis, elles expliquent la manière dont elles interprètent la définition des conflits armés, internationaux ou non.

La **Coalition contre les exportations d'armes dans les pays en proie à la guerre civile** (les auteurs de l'initiative en question) est favorable à la variante 2 du contre-projet indirect, car elle satisfait aux trois exigences de l'initiative mentionnées plus haut. Elle regrette que cette variante n'intègre pas la livraison de pièces de rechange et que l'interprétation faite de l'expression « impliqué dans un conflit armé interne ou international » demeure insatisfaisante. En complément, les membres suivants de la Coalition contre les exportations d'armes dans les pays en guerre civile ont exprimé leur avis individuellement :

- Les **organisations de développement** Helvetas et Terre des Hommes Suisse ainsi que l'**organisation des droits de l'homme** Amnesty International sont favorables à la deuxième variante du contre-projet indirect, notamment parce qu'elles considèrent que celle-ci satisfait aux trois exigences principales de l'initiative et qu'aucune compétence dérogatoire ne serait attribuée au Conseil fédéral.
- Les cinq **organisations chrétiennes** que sont Christlicher Friedensdienst, Femmes protestantes en Suisse, l'Entraide protestante suisse, Justice et Paix et la Ligue suisse des femmes catholiques souscrivent à la variante 2 du contre-projet indirect. Elles avancent essentiellement que cette dernière remplit les trois exigences principales de l'initiative et déplorent qu'elle n'intègre pas la livraison de pièces de rechange.
- Les deux **organisations pacifistes** Femmes pour la Paix Suisse et Femmes de Paix Autour du Monde sont favorables à la deuxième variante du contre-projet indirect, notamment parce qu'elles considèrent que celle-ci satisfait aux trois exigences principales de l'initiative.
- L'association faïtière suisse des femmes **alliance F** plaide elle aussi en faveur de la variante 2 du contre-projet indirect, dans la mesure où elle considère que le Conseil fédéral ne devrait pas avoir de compétence dérogatoire.
- De même, les **Juristes Démocrates de Suisse** sont favorables à la deuxième variante du contre-projet indirect, car ils estiment qu'elle tient compte des questions les plus importantes de l'initiative correctrice. Ils regrettent toutefois le fait que cette variante n'intègre pas la livraison des pièces de rechange, que les ambiguïtés juridiques demeurent et que le vide juridique n'ait pas été comblé.

- Le **Groupe pour une Suisse sans armée** (GSsA) plaide pour la variante 2 du contre-projet indirect, notamment parce que, selon lui, elle satisfait aux trois exigences principales de l'initiative. Par ailleurs, il regrette que cette variante n'intègre pas la livraison de pièces de rechange.
- Enfin, 1367 **citoyens et citoyennes** ont répondu à l'appel du comité d'initiative et ont exprimé leur avis individuellement. Parmi ces personnes, 1342 se sont servis d'un modèle fourni par le comité d'initiative en faveur de la variante 2 du contre-projet indirect. Les 25 personnes restantes ont envoyé un avis propre, dans lequel elles plaident pour cette même variante, considérant celle-ci remplissait les exigences principales de l'initiative.

L'organisation de développement **InterTEAM** et l'association **Plateforme Agenda 2030** plaident pour la deuxième variante du contre-projet indirect, notamment parce qu'ils considèrent qu'elle satisfait aux exigences principales de l'initiative et que le Conseil fédéral ne devrait pas disposer d'une compétence dérogatoire.

L'organisation chrétienne **Verband Evangelischer Freikirchen und Gemeinden** in der Schweiz s'est exprimée en faveur de la variante 2 du contre-projet indirect, car elle est d'avis que le Conseil fédéral ne devrait pas se voir attribuer de compétence dérogatoire pour les situations exceptionnelles.

Annexe

Vue d'ensemble des avis reçus dans le cadre de la consultation

Organisations consultées	Favorable à la variante 1	Favorable à la variante 2	Acceptation du contre-projet sans préférence de variante	Nouvelles propositions	Abstention	Rejet du contre-projet indirect	Total
Gouvernements cantonaux	AG, AR, FR, GL, JU, LU, SG, TI, TG, UR, VS et ZG (12)	BL, BE, GE, GR, SH, SO et VD (7)	BS et NE (2)	-	AI et ZH (2)	NW, OW et SZ (3)	26
Partis politiques	PLR	PBD*, PDC, PEV*, les Verts* et PSS* (5)	-	PVL* <i>(Variante 2 avec durcissement pour les pièces de rechange)</i>	-	UDC	8
Associations faitières des communes, des villes et des régions de montagne	-	-	-	-	UVS	-	1
Associations économiques	-	-	-	-	UPS	Centre patronal, economiesuisse, USAM, Swiss ASD, Swissmem et Association des industries Chimie Pharma Life Sciences (6)	7

Organisations consultées	Favorable à la variante 1	Favorable à la variante 2	Acceptation du contre-projet sans préférence de variante	Nouvelles propositions	Abstention	Rejet du contre-projet indirect	Total
Entreprises de l'industrie de l'armement	-	-	-	-	-	GDELS-Mowag, Nitrochimie, RAD, Saab Bofors et Safran Vectronix (5)	5
Cercles de travail relatifs aux questions de sécurité	Chance Suisse	-	-	-	-	cstd	2
Organisations pour les questions militaires	SSO	-	-	-	-	-	1
Organisations pour les questions policières	-	-	-	-	CCPCS	-	1
Organisations internationales	-	-	-	Croix-Rouge et CICR (autre interprétation du terme « conflit armé »)	-	-	1
Comité d'initiative	-	Coalition contre les exportations d'armes*	-	-	-	-	1
Organisations de développement	-	Helvetas*, Interteam, Plateforme Agenda 2030 et Terre des Hommes* (4)	-	-	-	-	4
Organisations des droits de l'homme	-	Amnesty International Suisse	-	-	-	-	1

Organisations consultées	Favorable à la variante 1	Favorable à la variante 2	Acceptation du contre-projet sans préférence de variante	Nouvelles propositions	Abstention	Rejet du contre-projet indirect	Total
Organisations chrétiennes	-	Christlicher Friedendienst, Femmes protestantes en Suisse*, l'Entraide protestante suisse*, Justice et Paix*, Ligue suisse des femmes catholiques* et Verband Freikirchen Schweiz (6)	-	-	-	-	6
Organisations pacifistes	-	Femmes* pour la paix*, Femmes de Paix Autour du Monde* (2)	-	-	-	-	2
Autres milieux intéressés	-	alliance F*, Juristes démocrates de Suisse*, GSsA* (3)	-	-	-	-	3
Total	15	29	2	2	5	16	69
Citoyennes et citoyens ²	-	1367	-	-	-	-	1367

² La Coalition contre les exportations d'armes a appelé les citoyens ayant signé l'initiative à soumettre un avis personnel en réponse à la consultation. Elle a soumis un modèle de lettre à cette fin. Les avis de 1342 citoyens reprenant ce modèle ont été reçus, identiques quant au fond. De plus, 25 citoyens ont transmis un avis personnalisé à ce sujet.

* Les organisations consultées marquées d'un astérisque sont membres de la Coalition contre les exportations d'armes dans les pays en guerre civile.