

Ständerat

Conseil des Etats

Consiglio degli Stati

Cussegl dals stadis



18.3394 n Mo. Conseil national (Groupe BD). Elargir la base démocratique des exportations d'armes

Rapport de la Commission de la politique de sécurité du 11 février 2019

A sa séance du 13 novembre 2018, la Commission de la politique de sécurité du Conseil des Etats avait procédé à l'examen préalable de la motion visée en titre, déposée le 28 mai 2018 par le groupe BD et adoptée le 26 septembre 2018 par le Conseil national. Elle avait proposé à son conseil, par 10 voix contre 3, de rejeter la motion. Une minorité avait proposé d'adopter la motion.

Le 6 décembre 2018, le Conseil des Etats avait renvoyé la motion à la commission en la chargeant de revoir le texte de la motion et d'envisager en particulier la suppression de la deuxième phrase du mandat.

Réunie le 11 février 2019, la commission a procédé à un nouvel examen préalable de la motion.

La motion charge le Conseil fédéral de supprimer de l'ordonnance sur le matériel de guerre (OMG) les critères d'autorisation pour les marchés passés avec l'étranger et de les intégrer dans la loi fédérale sur le matériel de guerre (LFMG). De même, les critères d'exclusion figurant dans la loi sur le contrôle des biens doivent être adaptés par analogie à ceux de la LFMG.

Proposition de la commission

La commission propose, par 7 voix contre 3 et 3 abstentions, de rejeter la motion. Une minorité (Savary, Hêche, Jositsch) propose d'adopter la motion.

Rapporteur : Baumann

Pour la commission :
Le président



Josef Dittli

Contenu du rapport

- 1 Texte et développement
- 2 Avis du Conseil fédéral du 14 septembre 2018
- 3 Délibérations et décision du conseil prioritaire
- 4 Délibérations et décision du second conseil
- 5 Considérations de la commission



1 Texte et développement

1.1 Texte

Le Conseil fédéral est chargé de supprimer de l'ordonnance sur le matériel de guerre (OMG) les critères d'autorisation pour les marchés passés avec l'étranger et de les intégrer dans la loi fédérale sur le matériel de guerre (LFMG). De même, les critères d'exclusion figurant dans la loi sur le contrôle des biens doivent être adaptés par analogie à ceux de la LFMG.

1.2 Développement

Les aspects essentiels relatifs aux exportations du matériel de guerre sont aujourd'hui réglementés par une ordonnance du Conseil fédéral. Conformément à cette ordonnance, le Conseil fédéral ne doit se prononcer sur de tels commerces d'armes que si le SECO et le DFAE ne se mettent pas d'accord. Dans les faits, cependant, les demandes d'exportation faisant l'objet d'un désaccord ne sont pas traitées par le Conseil fédéral : elles relèvent d'une décision purement administrative. Face au caractère explosif de ce sujet politique, il faut bien admettre que la légitimité démocratique de telles décisions est tout simplement inexistante. Une solution pour remédier à cette situation insatisfaisante serait de déplacer les dispositions pertinentes de l'OMG dans la LFMG, ce qui permettrait d'ouvrir un vaste débat parlementaire sur le développement du contenu de ces dispositions. De plus, le fait que la loi soit sujette au référendum offre la possibilité au peuple de se prononcer sur des questions spécifiques.

Dans un contexte politique où cette thématique est brûlante, il est indiqué de renforcer la légitimité démocratique des décisions et d'étayer ainsi davantage la pratique actuelle.

2 Avis du Conseil fédéral du 14 septembre 2018

Remarque préliminaire

L'adaptation de l'ordonnance sur le matériel de guerre (OMG; RS 514.511) décidée le 15 juin 2018 par le Conseil fédéral suscite des discussions animées. Le Conseil fédéral reste d'avis que cette adaptation est nécessaire et appropriée, pour des considérations de politique de sécurité notamment. En déposant la présente motion 18.3394, le Groupe BD pose la question fondamentale de la compétence en matière d'adaptation des règles applicables aux exportations de matériel de guerre, alors que, lors des débats sur le message du Conseil fédéral du 15 février 1995 concernant la révision totale de la loi fédérale sur le matériel de guerre, le Parlement avait conféré expressément cette compétence au Conseil fédéral. Si le Parlement donne suite à la présente motion 18.3394, l'adaptation de l'actuelle réglementation serait confiée au législatif.

Ainsi, par respect pour les institutions, le Conseil fédéral est-il disposé à attendre la décision du Parlement sur la présente motion avant de prendre une décision concernant l'adaptation de l'OMG.

1. Transfert des critères d'autorisation dans la loi fédérale sur le matériel de guerre

Le législateur a prévu à l'article 22 de la loi fédérale sur le matériel de guerre (LFMG; RS 514.51) 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. Les questions essentielles liées à l'autorisation des exportations de matériel de guerre sont ainsi réglées au niveau de la loi, contrairement à ce qui est affirmé dans la motion. Il revient au Conseil fédéral d'arrêter les dispositions d'exécution au niveau de l'ordonnance. Enfin, la procédure d'autorisation prévue par le législateur dans la LFMG permet de garantir, dans le cadre de l'examen au cas par cas des demandes d'exportation, le respect du droit international, des principes de la politique étrangère de la Suisse et de ses obligations internationales. Cette pratique a fait ses preuves.



Les échanges qui ont lieu à différentes occasions entre le Parlement et le Conseil fédéral garantissent un examen régulier des critères d'exécution prévus à l'article 5 OMG pour vérifier si ceux-ci permettent de mettre en oeuvre les articles 1 et 22 LFMG et, le cas échéant, pour procéder rapidement à une adaptation. Les conditions d'octroi d'une autorisation énoncées à l'article 22 LFMG fixent au Conseil fédéral des limites assignées par le législateur, qu'il doit respecter impérativement. En 2008, sur recommandation des Commissions de gestion (CdG), le Conseil fédéral a précisé les critères d'autorisation inscrits à l'article 5 OMG. Puis, en 2014, toujours à l'initiative du Parlement (cf. motion 13.3662 de la Commission de la politique de sécurité du Conseil des Etats [CPS-E]), il a procédé à une nouvelle adaptation de ces critères d'autorisation. La décision de principe du Conseil fédéral du 15 juin 2018 fait suite, elle aussi, à une initiative des Chambres fédérales, précisément de la CPS-E. Celle-ci avait décidé de ne pas agir, étant donné que les adaptations d'ordonnance à examiner ressortissaient au Conseil fédéral.

Les craintes exprimées par les médias, selon lesquelles du matériel de guerre suisse pourrait à l'avenir être utilisé dans des guerres civiles, sont infondées. D'une part, l'article 5 alinéa 2 lettre a, OMG, qui prévoit que l'autorisation est refusée si le pays de destination est impliqué dans un conflit armé interne, a été introduit seulement en 2008 lors d'une révision de l'ordonnance. Cependant, les critères d'autorisation introduits plus tôt (art. 5 al. 1, OMG) garantissaient déjà, conformément à l'article 22 LFMG et compte tenu de la situation qui prévalait dans le pays de destination, le refus d'une autorisation lorsqu'il y avait des raisons de penser que du matériel de guerre suisse pourrait être utilisé dans un conflit. D'autre part, dans sa décision de principe, le Conseil fédéral a précisé que de telles demandes d'exportation ne peuvent être autorisées qu'exceptionnellement, lorsqu'il n'y a pas lieu de penser que le matériel de guerre qui fait l'objet de la demande sera utilisé dans un conflit. Il s'agit donc d'une légère adaptation de l'exécution qui ne concerne que des cas spécifiques. Par ailleurs, le Conseil fédéral informe chaque année en détail les CdG de sa pratique en matière d'exportation, si bien que le Parlement a régulièrement la possibilité d'influer sur sa conception. Par conséquent et compte tenu des limites inscrites dans la loi (art. 22 LFMG), la légitimation démocratique est garantie.

2. Rôle du Conseil fédéral dans la procédure d'autorisation

S'agissant de la procédure d'autorisation applicable aux transferts de matériel de guerre, il y a lieu de souligner que le Conseil fédéral ne doit pas uniquement se prononcer sur des opérations lorsque le Secrétariat d'Etat à l'économie et le Département fédéral des affaires étrangères ne parviennent pas à se mettre d'accord. L'article 29 LFMG prévoit que le Conseil fédéral statue également sur les demandes dont la portée sur le plan de la politique extérieure ou de la politique de sécurité est considérable. L'administration garde donc la compétence pour les affaires qui n'ont pas cette portée. Vu l'abondance des demandes (env. 2500 par an), c'est une procédure qui s'est révélée praticable.

3. Adaptation des critères de refus dans la loi sur le contrôle des biens

La loi sur le contrôle des biens (LCB; RS 946.202) est une loi d'habilitation visant la mise en oeuvre de directives internationales. Contrairement au matériel de guerre, les biens relevant de la LCB ne sont ni des armes, ni des systèmes d'arme, ni des explosifs militaires. Il s'agit de biens civils, comme les machines-outils, pouvant également servir à la fabrication de biens militaires dans certaines conditions, ce qui justifie leur contrôle. Il faut ajouter à ces marchandises les biens militaires spécifiques tels que les vestes de protection, les casques et les simulateurs. Le risque que recèlent ces biens n'est pas comparable à celui émanant du matériel de guerre. Pour cette simple raison déjà, une adaptation des critères de refus applicables aux exportations à ceux prévus par la législation sur le matériel de guerre ne se justifie pas. Enfin, une telle adaptation aurait de lourdes conséquences pour l'industrie d'exportation suisse. La Suisse compte parmi les principaux pays exportateurs de biens utilisables à des fins civiles et militaires dans le monde. Ces biens comprennent certaines substances chimiques, des ordinateurs, des produits électroniques et optiques, des appareils électriques et des machines. Pour l'exportation des biens, certains chapitres du tarif des douanes exigent une autorisation d'exportation ou la remarque "exempt de permis" dans



la déclaration en douane. Ces dernières années, cette exigence a concerné de manière constante plus de 70 pour cent du volume total des exportations (en valeur).

Le Conseil fédéral propose de rejeter la motion.

3 Délibérations et décision du conseil prioritaire

Le 26 septembre 2018, le Conseil national a adopté la motion par 97 voix contre 82 et 11 abstentions.

4 Délibérations et décision du second conseil

Le 6 décembre 2018, le Conseil des Etats a décidé, à la suite d'une motion d'ordre déposée par le conseiller aux Etats Werner Luginbühl, de renvoyer la motion à sa Commission de la politique de sécurité en chargeant cette dernière de revoir le texte de la motion et d'envisager en particulier la suppression de la deuxième phrase du mandat.

5 Considérations de la commission

Dans le cadre des discussions, la commission a appris que l'initiative populaire « Contre les exportations d'armes dans des pays en proie à la guerre civile (initiative correctrice) », lancée le 11 décembre 2018, avait réuni 100 000 signatures. Une votation populaire devrait donc avoir lieu et un vaste débat sera mené sur la question. Aux yeux de la majorité de la commission, le contexte a donc sensiblement changé depuis la dernière séance de la commission (cf. son rapport du 13.11. 2018) et depuis l'examen par le Conseil des Etats. Ne souhaitant pas préjuger des discussions qui auront lieu concernant l'initiative populaire, la commission préfère ne pas confier de mandats partiels au Conseil fédéral au moyen d'une motion, car cela créerait un nouveau contexte. En outre, lorsqu'il se penchera sur l'initiative populaire, le Parlement aura toujours la possibilité d'intervenir, d'une manière qui sera d'ailleurs plus complète qu'avec une motion.

Sur le fond, la majorité de la commission s'oppose expressément à la deuxième phrase de la motion, qui vise à ce que les critères d'exclusion figurant dans la loi sur le contrôle des biens soient adaptés par analogie à ceux de la LFMG. Elle souligne notamment que tous les biens à double usage seraient concernés et juge inacceptable une telle attaque contre la place industrielle et économique suisse et contre les postes de travail concernés.

Une minorité propose d'adopter la motion. Elle estime que les discussions menées l'année dernière sur la modification de l'ordonnance sur le matériel de guerre ont montré qu'il s'agissait d'un sujet sensible pour la population. Pour elle, on ne peut donc pas maintenir le statu quo. En adoptant la motion, le Parlement pourrait en outre d'ores et déjà assumer une responsabilité en la matière et intervenir de manière proactive, d'autant plus qu'il est judicieux, selon la minorité, de régler les critères au niveau de la loi. Ainsi, les futures décisions en matière d'exportation jouiraient d'une plus grande légitimité démocratique.

Lors des discussions, la commission a voté sur trois propositions : par 7 voix contre 5 et 1 abstention, elle a d'abord rejeté une proposition visant à suspendre l'examen de la motion. Par 10 voix contre 3, elle a ensuite adopté la suppression de la deuxième phrase de la motion. Enfin, par 7 voix contre 3 et 3 abstentions, elle a toutefois décidé de proposer à son conseil de rejeter la motion modifiée.