



25.024

**Message
concernant la modification de la loi fédérale
sur le matériel de guerre
(introduction d'une compétence dérogatoire pour le Conseil fédéral)**

du 12 février 2025

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons le projet d'une modification de la loi fédérale sur le matériel de guerre¹, en vous proposant de l'adopter.

Nous vous proposons simultanément de classer l'intervention parlementaire suivante:

2023 M 23.3585 Modification de la loi sur le matériel de guerre
(E 28.9.2023, CPS-E; N 18.12.2023)

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

12 février 2025

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Karin Keller-Sutter
Le chancelier de la Confédération, Viktor Rossi

¹ FF 2025 651

Condensé

Le projet de modification de la loi fédérale sur le matériel de guerre (LFMG) porte sur l'introduction d'un nouvel article octroyant au Conseil fédéral une compétence dérogatoire lui permettant de s'écarter des critères d'autorisation pour les affaires avec l'étranger 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. Le Conseil fédéral resterait tenu de respecter les principes de la politique étrangère et les obligations internationales de la Suisse, y compris dans le domaine de la neutralité.

Contexte

Le projet de modification de la LFMG donne suite au mandat que le Parlement a confié au Conseil fédéral en adoptant le 18 décembre 2023 la motion 23.3585 de la Commission de la politique de sécurité du Conseil des États. La motion vise à revenir sur la proposition initiale faite en mars 2021 par le Conseil fédéral dans son contre-projet indirect à l'initiative populaire «Contre les exportations d'armes dans des pays en proie à la guerre civile (initiative correctrice)», mais qui n'avait alors pas trouvé de majorité au Parlement.

Contenu du projet

L'objectif visé par l'introduction d'une compétence dérogatoire dans la LFMG est d'octroyer au Conseil fédéral une marge de manœuvre qui lui permettrait d'adapter la politique en matière d'exportation de matériel de guerre à l'évolution du contexte de la politique extérieure et de la politique de sécurité. Elle permettrait également de garantir le maintien en Suisse d'une capacité industrielle adaptée aux besoins de sa défense et de sauvegarder les intérêts du pays en matière de politique extérieure ou de politique de sécurité.

L'application de la compétence dérogatoire pourrait par exemple s'avérer nécessaire pour pouvoir maintenir certaines exportations de pièces détachées et d'éléments d'assemblage dans le cadre de collaborations industrielles entre des sous-traitants suisses et des entreprises d'armement d'États partenaires soudainement impliqués dans un conflit armé. Ce faisant, la Suisse serait entre autres en mesure d'assurer une meilleure sécurité juridique des affaires compensatoires liées à des acquisitions de biens d'équipement militaires de l'Armée suisse.

Le Conseil fédéral resterait tenu de respecter les principes de politique étrangère et les obligations internationales de la Suisse. Ces obligations incluent notamment le Traité sur le commerce des armes, le droit de la neutralité, le droit international humanitaire et les droits de l'homme. Ainsi, la compétence dérogatoire ne pourrait pas s'appliquer aux exportations de matériel de guerre qui contreviendraient aux obligations pertinentes découlant du droit de la neutralité dans un contexte de conflit armé international. Par ailleurs, elle n'est pas prévue pour autoriser des exportations vers des pays pour lesquels, aujourd'hui déjà, aucune autorisation n'est délivrée sur la base du cadre légal en vigueur (par ex. ceux qui violent gravement et systématiquement les droits de l'homme); son objectif est de maintenir l'intégration de l'indus-

trie suisse des technologies de sécurité nationale et de défense dans des chaînes de valeur internationales en cas de circonstances exceptionnelles et sur la base de considérations de politique extérieure ou de politique de sécurité. Par ailleurs, le Conseil fédéral ne pourrait déroger aux critères d'autorisation que pour une période limitée et la participation du Parlement en cas d'application de la compétence dérogatoire est réglée dans la disposition proposée.

Message

1 Contexte

1.1 Nécessité d'agir et objectifs visés

Le projet de modification de la loi fédérale du 13 décembre 1996 sur le matériel de guerre (LFMG)² donne suite au mandat que le Parlement a confié au Conseil fédéral en adoptant le 18 décembre 2023 la motion 23.3585 de la Commission de la politique de sécurité du Conseil des États (CPS-E). La motion charge le Conseil fédéral d'introduire un nouvel article dans LFMG comme suit:

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

¹ Le Conseil fédéral peut, sous réserve des conditions prévues à l'art. 22, déroger aux critères d'autorisation de l'art. 22a:

- a. en cas de circonstances exceptionnelles, et
- b. si 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 en 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 de manière appropriée; cette durée ne peut dépasser quatre ans. Le Conseil fédéral peut proroger l'ordonnance une fois. 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 d'autorisation visés à l'art. 22a.

L'objectif visé par l'introduction d'une compétence dérogatoire dans la LFMG est d'octroyer au Conseil fédéral une marge de manœuvre qui lui permettrait d'adapter la politique en matière d'exportation de matériel de guerre à l'évolution du contexte de la politique extérieure et de la politique de sécurité (cf. ch. 1.2). Cette compétence permettrait également de garantir le maintien en Suisse d'une capacité industrielle adaptée aux besoins de sa défense (conformément à l'art. 1 LFMG) et de sauvegarder les intérêts du pays en matière de politique extérieure ou de politique de sécurité (cf. ch. 1.3), ce qui, au vu de la situation actuelle en matière de sécurité, relève d'un intérêt national pour la Suisse.

Le rapport de la Commission de la politique de sécurité du Conseil national (CPS-N) du 7 novembre 2023³ sur la motion 23.3585 souligne qu'il est essentiel que le Conseil

² RS 514.51

³ Le rapport peut être consulté à l'adresse suivante: www.parlement.ch > 23.3585
> Rapports de commission.

fédéral dispose d'un outil pour réagir rapidement en cas de besoin lorsque l'intérêt national est en jeu. Cet outil doit également permettre de préserver la base technologique et industrielle importante pour la sécurité (BTIS) de la Suisse, un élément central au maintien d'une capacité de défense. Il y va aussi du maintien de places de travail dans des domaines de haute technologie. Dans ce contexte, il faut que la Suisse soit considérée comme un partenaire fiable à l'échelle internationale, par exemple lorsqu'il s'agit d'affaires compensatoires. De son côté, la minorité de la commission estime que la demande de révision de la LFMG est prématurée, deux ans et demi à peine après le retrait de l'initiative populaire «Contre les exportations d'armes dans des pays en proie à la guerre civile (initiative correctrice)».

1.2 **Lien avec l'initiative correctrice et évolution du contexte géopolitique**

Dans son message du 5 mars 2021 relatif à l'initiative populaire «Contre les exportations d'armes dans des pays en proie à la guerre civile (initiative correctrice)» et au contre-projet indirect (modification de la loi fédérale sur le matériel de guerre)⁴, le Conseil fédéral avait déjà proposé au Parlement l'introduction de cette compétence dérogatoire dans la LFMG, raison pour laquelle il a proposé le 30 août 2023 d'adopter la motion 23.3585 de la CPS-E «Modification de la loi sur le matériel de guerre» et souhaite maintenir la formulation telle qu'il l'avait alors proposée. À l'époque, le Conseil fédéral avait déjà souligné l'importance de pouvoir disposer d'une compétence dérogatoire au vu de l'instabilité croissante de la situation géopolitique mondiale. Il estimait alors que le risque de conflits armés internes ou internationaux avait augmenté à l'échelle globale et que même des États occidentaux, qui constituent l'essentiel de la clientèle de l'industrie d'armement suisse, pourraient à l'avenir être impliqués dans des conflits armés au sens de la LFMG. La proposition du Conseil fédéral n'avait cependant pas trouvé de majorité au Parlement. Le Parlement a ainsi accepté le contre-projet indirect à l'initiative correctrice par modification du 1^{er} octobre 2021⁵ de la LFMG, sans introduire la compétence dérogatoire. L'initiative correctrice a été retirée par la suite⁶ et la modification de la LFMG est entrée en vigueur le 1^{er} mai 2022.

Pendant le traitement de l'initiative correctrice, les tensions entre la Russie et l'Ukraine ont constamment escaladé pour finalement déboucher, à peine cinq mois après le vote final sur le contre-projet, sur une agression militaire russe, précipitant ainsi l'Europe dans une crise qui se poursuit. Cette agression militaire est venue rappeler que les craintes évoquées alors par le Conseil fédéral sont désormais une réalité avec laquelle il faut composer. L'escalade de la situation au Proche et au Moyen-Orient ainsi que les tensions croissantes entre la Chine et les États-Unis (notamment autour du statut de Taïwan), pour citer des exemples, ne viennent en rien apaiser le sentiment que d'autres conflits armés pourraient émerger dans un avenir plus ou moins proche.

4 FF 2021 623

5 RO 2022 226

6 FF 2022 146

Dans ce contexte, la motion 23.3585 de la CPS-E vise à revenir mot pour mot sur la proposition initiale faite par le Conseil fédéral dans son contre-projet indirect à l'initiative correctrice, afin de lui donner une marge de manœuvre lui permettant de réagir rapidement et de façon exceptionnelle à ces nouvelles réalités géopolitiques et sécuritaires.

Il convient ici de rappeler que les auteurs de l'initiative correctrice avaient eux-mêmes proposé d'introduire des exceptions qui auraient permis d'exporter du matériel de guerre vers des pays impliqués dans un conflit armé interne ou international, pour autant que ceux-ci soient considérés comme étant des pays démocratiques et disposent d'un régime de contrôle des exportations comparable à celui de la Suisse, ainsi que des 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 (ONU)⁷.

1.3 Base technologique et industrielle importante pour la sécurité de la Suisse

L'art. 1 LFMG souligne l'équilibre que l'on cherche à préserver entre, d'un côté, le respect des obligations internationales et des principes de la politique étrangère de la Suisse, par le contrôle de la fabrication et du transfert de matériel de guerre et de la technologie y relative, et, de l'autre, la volonté de maintenir en Suisse une capacité industrielle adaptée aux besoins de sa défense.

Dans nombre 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 particulièrement pour la Suisse, qui, en sa qualité d'État neutre, ne peut pas conclure d'alliance défensive et donc prétendre à un appui militaire de la part d'autres États. Les compétences technologiques et les capacités industrielles de la Suisse dans le domaine de la sécurité et de la défense sont surtout le reflet des connaissances et des capacités des filiales de groupes d'armement internationaux, connues par exemple pour leurs produits performants dans les domaines des munitions, de la défense aérienne et des véhicules terrestres, ainsi que des petites et moyennes entreprises privées innovantes qui produisent, face à une âpre concurrence internationale, des sous-systèmes de haut niveau technologique ou des pièces détachées pour des systèmes militaires ou civils. Les établissements de recherche et ces entreprises forment la BTIS, laquelle englobe donc bien plus que les firmes d'armement classiques.

Le maintien de la BTIS prévu à l'art. 1 LFMG fait partie du mandat que le législateur a confié au Conseil fédéral. Son renforcement compte donc au nombre des priorités de la politique de sécurité menée par le Conseil fédéral, qui lui accorde une importance toute particulière dans ses principes du 24 octobre 2018 en matière de politique d'armement du DDPS⁸. La BTIS doit être en mesure de garantir en Suisse les compétences technologiques et aptitudes industrielles centrales, avec les capacités nécessaires, pour l'armée et d'autres institutions fédérales chargées de la sécurité de l'État.

⁷ Cf. FF **2018** 7697

⁸ FF **2018** 7241

La quasi-totalité des États ne peuvent se permettre l'autarcie en matière de défense. La Suisse n'échappe pas à cette réalité. L'étroitesse du marché indigène ne permet pas une production économiquement viable, la demande émanant des organes de l'appareil sécuritaire national n'étant pas assez importante. Les entreprises de la BTIS doivent donc être en mesure d'exporter pour que leur modèle d'affaires puisse être rentable. À l'instar des acquisitions en Suisse et des affaires compensatoires, la politique de contrôle à l'exportation a ici 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, celle-ci exige des conditions-cadres compétitives permettant aux entreprises de proposer des produits et des services concurrentiels, en Suisse comme à l'international. Par sa législation et sa politique de contrôle à l'exportation, la Confédération crée ces conditions, dans le respect des obligations du droit international et des principes de politique étrangère.

La BTIS doit ainsi contribuer à réduire la dépendance de la Suisse envers l'étranger, en matière de politique d'armement, dans les domaines définis. Une industrie indigène de défense renforce la liberté d'action de la Suisse en créant des interdépendances avec ses principaux partenaires économiques et sécuritaires, par exemple lorsque des entreprises suisses de la BTIS fournissent des composants et des pièces de rechange essentiels dans des systèmes d'armement étrangers. Sans ces interdépendances et les relations de coopération qui les sous-tendent avec les partenaires concernés et en cas de crise politico-militaire grave, voire de guerre, c'est-à-dire lorsque l'on a plus que jamais besoin d'armement et d'équipement de bonne qualité, l'approvisionnement en biens militaires de l'étranger ne serait plus garanti. Dans un tel scénario, les industries d'armement étrangères devraient prioritairement répondre aux besoins nationaux ainsi qu'à ceux de leurs partenaires et, pour des raisons compréhensibles, de manière accessoire à ceux d'un État neutre comme la Suisse. Ce n'est qu'en présence d'interdépendances mutuelles que la Suisse pourrait garantir que ses partenaires lui donneraient la priorité en cas de crise.

1.4 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies du Conseil fédéral

Le projet n'a été annoncé ni dans le message du 24 janvier 2024 sur le programme de la législature 2023 à 2027⁹, ni dans l'arrêté fédéral du 6 juin 2024 sur le programme de la législature 2023 à 2027¹⁰.

1.5 Classement d'interventions parlementaires

Le présent projet de modification de la LFMG répond à la motion 23.3585 de la CPS-E «Modification de la loi sur le matériel de guerre». La motion peut donc être classée.

⁹ FF 2024 525

¹⁰ FF 2024 1440

2 Procédure préliminaire, consultation comprise

Le 15 mai 2024, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) de mener une procédure de consultation sur le projet de modification de la LFMG proposée par la motion 23.3585. La consultation s'est terminée le 4 septembre 2024¹¹.

Les cantons, la Conférence des gouvernements cantonaux, les partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale, les associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne, les associations faîtières de l'économie et 26 autres milieux intéressés ont été directement contactés lors de la consultation. Au total, 71 autorités et organisations intéressées ont été consultées.

2.1 Synthèse des résultats de la procédure de consultation

À l'expiration de la consultation, le 4 septembre 2024, le DEFR avait reçu 50 avis d'autorités et d'organisations. Une majorité d'entre elles soutient l'avant-projet de modification (34 contre 16).

La grande majorité des cantons (20 sur les 22 qui ont pris position) soutient l'avant-projet de modification de la LFMG, tout comme la Conférence gouvernementale des affaires militaires, de la protection civile et des sapeurs-pompiers. Les deux principaux arguments avancés sont, d'une part, la nécessité d'accorder une marge de manœuvre suffisante au Conseil fédéral pour sauvegarder les intérêts du pays en matière de politique extérieure ou de politique de sécurité en cas de circonstances exceptionnelles et, d'autre part, le maintien en Suisse d'une capacité industrielle adaptée aux besoins de sa défense. Le canton de Bâle-Campagne est favorable à l'avant-projet, mais suggère toutefois que la notion de «circonstances extraordinaires» soit mieux précisée en raison de sa terminologie trop vague, ce qui entraînerait de grandes incertitudes quant à une application possible de la compétence dérogatoire à l'avenir. Il recommande également de préciser clairement dans la loi que cette compétence ne puisse pas être invoquée pour autoriser des exportations vers des pays violant les droits de l'homme, ou dans lesquels il existe un fort risque que le matériel de guerre à exporter soit utilisé contre la population civile ou soit transmis à un destinataire final non-souhaité. Il recommande enfin de réduire la durée de validité d'une éventuelle ordonnance à deux ans au maximum, au lieu des quatre ans prévus par la nouvelle disposition. Quant au canton de Genève, il ne soutient pas l'introduction d'une compétence dérogatoire dans la LFMG en raison de son statut d'hôte de la Genève internationale et de son attachement à la longue tradition de la neutralité suisse. Le canton de Vaud n'y est pas favorable non plus, jugeant que la proposition intervient peu de temps après l'adoption du contre-projet à l'initiative correctrice par les chambres fé-

¹¹ Les documents de la consultation et le rapport des résultats peuvent être consultés à l'adresse suivante: www.fedlex.admin.ch > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > DEFR > 2024/15.

dérales en 2021. Enfin, les cantons de Bâle-Ville, Berne, Jura et Zürich n'ont pas répondu à la consultation.

Les six partis politiques qui ont pris position sont divisés sur la question. Le PLR soutient le projet en raison de l'évolution de la situation géopolitique mondiale, du maintien en Suisse d'une capacité industrielle adaptée aux besoins de sa défense et d'emplois dans des domaines de haute technologie. L'UDC est également favorable au projet, estimant l'introduction de la compétence dérogatoire comme un pas important vers le renforcement de la politique d'armement nationale, en particulier dans le cadre de la neutralité armée et de l'indépendance de la Suisse vis-à-vis de l'étranger. Le Centre approuve le projet, mais exige du Conseil fédéral qu'il n'utilise la compétence dérogatoire qu'en faveur d'États de droit, avec un maximum de retenue, et qu'il présente sans délai des justifications transparentes et rigoureuses. Le PEV, le PS et les Vert-e-s rejettent fermement la modification de la LFMG, arguant que la suppression de la compétence dérogatoire dans le contre-projet du Conseil fédéral à l'initiative correctrice était une condition impérative de son retrait. Ces partis considèrent par ailleurs que les conditions d'application de la compétence dérogatoire sont très vagues, octroyant un chèque en blanc au Conseil fédéral pour contourner les dispositions en matière d'exportation de la LFMG et sapant ainsi la démocratisation des critères d'autorisation qui a été obtenue en inscrivant ceux-ci dans la loi avec la mise en œuvre de l'initiative correctrice. Ils estiment enfin que la modification proposée est avant tout motivée par des arguments économiques au profit de l'industrie de l'armement. Quant à la Lega, au Mouvement citoyens genevois, au PVL et à l'UDF, ils n'ont pas répondu à la consultation.

Les dix associations économiques et organisations traitant de questions de sécurité en faveur d'une industrie de l'armement forte qui ont pris position sont en faveur du projet de modification la LFMG. Elles citent notamment l'importance de pouvoir maintenir l'intégration de l'industrie suisse de l'armement dans les chaînes internationales de création de valeur en cas de circonstances exceptionnelles. La moitié d'entre elles estime cependant que le projet ne va pas assez loin et propose deux nouvelles variantes:

- la suppression de l'art. 22a, al. 2, let. a, LFMG (critère impératif de rejet si le pays de destination est impliqué dans un conflit armé interne ou international), la combinaison du droit de la neutralité, des sanctions, des régimes de contrôle internationaux et des prescriptions de l'art. 22a, al. 2, let. b, LFMG (critère impératif de rejet si le pays de destination viole gravement et systématiquement les droits de l'homme) étant suffisamment complète pour empêcher la livraison d'armes suisses dans des pays non souhaités, rendant ainsi inutile l'introduction de l'art. 22b proposé par la motion 23.3585;
- l'adaptation de l'art. 22 LFMG de manière à ce que l'art. 22a, al. 2, let. a, LFMG ne s'applique pas aux pays figurant à l'annexe 2 de l'ordonnance du 25 février 1998 sur le matériel de guerre¹², mais que le Conseil fédéral puisse néanmoins l'appliquer afin de préserver les intérêts de la politique étrangère ou de sécurité du pays (par analogie avec l'art. 22b, al. 1, let. b, du projet de modification de la LFMG [P-LFMG] conformément à la motion 23.3585).

L'Union Syndicale Suisse et dix organisations de la société civile qui ont pris position, dont une grande partie est membre de la coalition, sont quant à elles toutes opposées au projet, sur la même ligne argumentative du PEV, du PS et des Vert-e-s (également membres de la coalition). La majorité d'entre elles est par ailleurs opposée à tout assouplissement de la législation sur le matériel de guerre. À noter que le Groupe pour une Suisse sans armée a annoncé dans sa prise de position qu'il lancera un référendum si le projet est accepté par le Parlement.

2.2 Appréciation des résultats de la procédure de consultation

Les résultats de la procédure de consultation démontrent que le projet est majoritairement soutenu, mais que les positions sont fondamentalement opposées entre les autorités et organisations qui le soutiennent et celles qui le rejettent. Alors que les associations économiques estiment que le projet ne va pas assez loin, la majorité des organisations de la société civile et certains partis politiques rejettent tout assouplissement de la LFMG.

Partant de ce constat, le Conseil fédéral transmet le présent message aux Chambres fédérales sans variante, maintenant ainsi le projet de modification tel que proposé par la CPS-E dans sa motion 23.3585. En effet, la CPS-E a délibérément repris mot pour mot le contre-projet à l'initiative correctrice que le Conseil fédéral avait formulé. Les deux variantes proposées par plusieurs associations économiques vont plus loin que le présent projet et dépassent donc le mandat clair donné par la CPS-E au Conseil fédéral dans sa motion, dans laquelle un projet d'acte précis a été rédigé. Pour la même raison, le Conseil fédéral ne propose pas de variante plus restrictive visant à limiter l'application de la compétence dérogatoire uniquement à l'art. 22a, al. 2, let. a, LFMG, comme l'a recommandé le canton de Bâle Campagne. Les organisations s'opposant au projet qui ont émis des critiques à cet égard n'ont pas non plus formulé de variante en ce sens. Enfin, une telle variante ne refléterait pas les résultats de la procédure de consultation, les deux tiers des avis exprimés étant favorables au projet.

Le Conseil fédéral laisse ainsi le soin aux Chambres fédérales, lors des débats parlementaires, de décider si elles souhaitent restreindre ou étendre le champ d'application de la compétence dérogatoire à lui octroyer, ou de maintenir le projet tel que proposé par la CPS-E dans sa motion.

3 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen

La Suisse ainsi qu'une grande partie de ses États partenaires sont parties au Traité du 2 avril 2013 sur le commerce des armes¹³. Ce traité formule les obligations de droit international auxquelles tous les États parties sont liés de manière identique.

¹³ RS 0.518.61

Depuis la mise en œuvre du contre-projet à l'initiative correctrice, la Suisse dispose d'un cadre juridique en matière de contrôle à l'exportation plus strict que celui des États membres de l'Union européenne (UE), si bien que les entreprises suisses de l'industrie de l'armement sont désavantagées par rapport à leurs concurrents européens. Les différences les plus notables sont les critères de rejet impératifs concernant la violation grave et systématique des droits de l'homme (art. 22a, al. 2, let. b, LFMG) et concernant les pays impliqués dans un conflit armé interne ou international (art. 22a, al. 2, let. a, LFMG). Ces différences s'expliquent, entre autres, par la longue tradition humanitaire de la Suisse et sa neutralité.

Les critères d'autorisation appliqués par les États de l'UE dans leur législation nationale respective se fondent sur la Position commune 2008/944/PESC¹⁴. Ce qui distingue la Suisse de l'UE, c'est que le libellé des critères de refus impératifs (art. 22a, al. 2, LFMG) de la législation suisse est formulé sans équivoque. Quant à eux, les États de l'UE disposent généralement de suffisamment de marge de manœuvre dans leur législation respective leur permettant d'autoriser l'exportation de matériel de guerre vers des pays où ils n'autoriseraient en principe pas l'exportation, par exemple lorsque leurs intérêts nationaux sont en jeu.

4 Présentation du projet

4.1 Réglementation proposée

L'introduction de la compétence dérogatoire octroie au Conseil fédéral une marge de manœuvre dans le cadre des obligations découlant de l'art. 22 LFMG lui permettant d'adapter la politique en matière d'exportation de matériel de guerre à l'évolution du contexte de la politique extérieure et de la politique de sécurité. Cette compétence permettrait également de garantir le maintien en Suisse d'une capacité industrielle adaptée aux besoins de sa défense (art. 1 LFMG) et de sauvegarder les intérêts du pays en matière de politique extérieure. Lorsque cette marge de manœuvre est applicable, il incombe au Conseil fédéral de procéder à une pesée des intérêts et de décider s'il s'agit de circonstances exceptionnelles qui exigent la sauvegarde des intérêts de la politique extérieure ou de la politique de sécurité du pays et s'il y a une urgence temporelle et matérielle qui ne tolère aucun report lié à des travaux législatifs.

Le Conseil fédéral ne pourrait donc déroger aux critères d'autorisation que pour une période limitée, au cas par cas, et dans un cadre légal défini, afin de réagir à des circonstances exceptionnelles lorsque le temps presse.

Par analogie à l'art. 7c de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)¹⁵, le Conseil fédéral peut exercer la compétence dérogatoire visée à l'art. 22b P-LFMG de deux manières: soit il déroge au cas par cas par voie de décision aux critères de rejet fixés à l'art. 22a LFMG (art. 22b, al. 2,

¹⁴ 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, JO L 335 du 13.12.2008, p. 99; modifiée en dernier lieu par la décision (PESC) 2019/1560, JO L 239, du 17.9.2019, p. 16.

¹⁵ RS 172.010

P-LFMG); soit il adopte selon les modalités appropriées une ordonnance de durée limitée (art. 22*b*, al. 3, P-LFMG). Dans les deux cas, il ne peut faire valoir sa compétence dérogatoire que lorsque les conditions cumulatives suivantes sont remplies:

1. la dérogation aux critères d'autorisation énoncés à l'art. 22*a* LFMG respecte les limites absolues fixées par l'art. 22 LFMG;
2. des circonstances exceptionnelles le justifient;
3. la sauvegarde des intérêts du pays en matière de politique extérieure ou de politique de sécurité l'exige;
4. il y a une urgence temporelle et matérielle qui ne tolère aucun report lié à des travaux législatifs.

4.2 Mise en œuvre

La compétence dérogatoire du Conseil fédéral est avant tout prévue pour s'appliquer aux États avec qui la Suisse fait du commerce de matériel de guerre, et plus particulièrement ses principaux partenaires en matière de politique économique et d'armement avec lesquels il ne serait plus possible d'autoriser des affaires sur la base de l'art. 22*a* LFMG. Dans de telles circonstances, il serait important que le Conseil fédéral puisse, dans le cadre légal applicable, procéder à une pesée des intérêts en présence. Il s'agit donc essentiellement de pays vers lesquels les exportations de matériel de guerre sont actuellement autorisées conformément à la législation en vigueur et qui partagent les valeurs et les intérêts de la Suisse, y compris le respect des droits de l'homme et du droit international. Par ailleurs, les chaînes de valeur en matière d'industrie de la défense sont bien intégrées entre les entreprises suisses concernées et celles de ces pays.

En principe, la compétence dérogatoire permet au Conseil fédéral de s'écarter de tous les critères d'autorisation de l'art. 22*a* LFMG dans un cadre juridique défini. Toutefois, étant donné que la plupart des critères prévoit une différenciation en fonction du type de matériel à exporter, de la situation dans le pays de destination, du destinataire final et du but de l'utilisation finale, et que les obligations internationales ainsi que les principes de politique étrangère de la Suisse délimitent le champ d'application, la compétence dérogatoire s'appliquerait principalement lorsque cette possibilité de différenciation est exclue par la loi.

Un cas d'application théorique pourrait se poser à l'avenir par exemple lorsqu'un partenaire économique et sécuritaire important de la Suisse devient impliqué dans un conflit armé interne ou international au sens de l'art. 22*a*, al. 2, let. a, LFMG¹⁶. En pareil cas, il pourrait s'avérer indispensable d'agir rapidement et dans le respect des conditions fixées à l'art. 22 LFMG pour sauvegarder les intérêts de politique extérieure ou de politique de sécurité de la Suisse.

¹⁶ Cf. Message du 5 mars 2021 relatif à l'initiative populaire «Contre les exportations d'armes dans des pays en proie à la guerre civile (initiative correctrice)» et au contre-projet indirect (modification de la loi fédérale sur le matériel de guerre) (FF 2021 623, p. 33).

Ainsi, l'application de la compétence dérogatoire de l'art. 22b P-LFMG est envisageable lorsque l'art. 22a, al. 2, let. a, LFMG empêche l'exportation vers un État impliqué dans un conflit armé international. Dans ce cas, sans décision du Conseil de sécurité de l'ONU suspendant le droit de la neutralité, celui-ci interdirait à la Suisse de fournir du matériel de guerre ou des biens utilisables à des fins militaires aux États belligérants. Toutefois, les ventes de matériel de guerre ou de biens utilisables à des fins militaires d'entreprises privées suisses aux États belligérants ne seraient pas interdites par le droit de la neutralité, mais devraient respecter le principe de l'égalité de traitement – sauf si le Conseil de sécurité a édicté un embargo sur les armes contre une partie à un conflit armé – et il serait possible, pour le Conseil fédéral, de s'écarter de l'art. 22a, al. 2, let. a, LFMG en appliquant sa compétence dérogatoire. La compétence dérogatoire donnerait au Conseil fédéral la possibilité d'examiner sa marge de manœuvre, compte tenu du type de matériel, de son utilisation et du destinataire final, et ce à la lumière des limites de l'art. 22 LFMG et notamment de la politique de neutralité.

Il serait éventuellement possible, en fonction du contexte, d'autoriser les exportations de matériel de guerre qui ne contribue pas aux opérations militaires dans lesquelles le partenaire de la Suisse serait impliqué ou qui n'est pas approprié à une utilisation dans le conflit en question. Dans un tel cas, le Conseil fédéral devrait décider, en tenant compte de la situation concrète, si une distinction parmi les destinataires finaux et le matériel couvert par le principe de l'égalité de traitement est juridiquement et politiquement justifiée¹⁷.

L'application de la compétence dérogatoire est également envisageable lorsque l'art. 22a, al. 2, let. a, LFMG empêche l'exportation de matériel de guerre vers un État impliqué dans un conflit armé interne. Dans le cas d'un conflit armé interne, le droit de la neutralité ne s'applique pas. Toutefois, étant donné que la plupart des conflits armés internes revêtent également une dimension internationale, il pourrait être nécessaire de prendre en compte des considérations de politique de neutralité lors de l'examen de l'applicabilité de la compétence dérogatoire à la lumière de l'art. 22 LFMG.

De surcroît, lorsque le Conseil fédéral reprend un embargo sur les livraisons d'armes décrété par l'ONU ou l'UE, l'octroi d'une autorisation pour l'exportation de matériel de guerre est exclu en vertu de l'art. 25 LFMG selon lequel aucune autorisation n'est accordée si des mesures de coercition fondées sur la loi du 22 mars 2002 sur les embargos¹⁸ ont été édictées. Dans ce cadre, bien que le nouvel art. 22b P-LFMG permettrait de déroger aux critères d'autorisation de l'art. 22a LFMG, une dérogation à l'art. 25, qui le supplante, n'est pas possible.

À toutes fins utiles, il convient de rappeler que les livraisons à des États s'engageant dans un conflit armé dans le cadre d'une mission décidée par le Conseil de sécurité des Nations Unies ou autorisée par lui au titre du chapitre VII de la Charte des Nations

¹⁷ Cf. par ex., en ce qui concerne la pratique appliquée par le Conseil fédéral pendant la guerre en Irak en 2003, le rapport du Conseil fédéral du 2 décembre 2005 «La neutralité à l'épreuve du conflit en Irak. Synthèse de la pratique suisse de la neutralité au cours du conflit en Irak en réponse au postulat Reimann (03.3066) et à la motion du groupe UDC (03.3050)»; FF 2005 6535 p. 6551.

¹⁸ RS 946.231

Unies du 26 juin 1945¹⁹ demeurent admises selon la législation sur le matériel de guerre (art. 22a, al. 4 LFMG) et ne nécessite pas l'application de la compétence dérogatoire.

L'applicabilité de la compétence dérogatoire du Conseil fédéral ne serait en principe pas prévue pour des pays vers lesquels la Suisse n'autorise actuellement pas l'exportation de matériel de guerre en raison de violations graves et systématiques des droits de l'homme (critère de rejet impératif de l'art. 22a, al. 2, let. b, LFMG), dans lesquels il y a de forts risques que le matériel à exporter soit utilisé contre la population civile (critère de rejet impératif de l'art. 22a, al., let. c, LFMG) ou qu'il soit transmis à un destinataire final non souhaité (critère de rejet impératif de l'art. 22a, al. 2, let. d, LFMG), à l'exception des cas de figure prévus aux art. 22a, al. 3 et 4, et 23 LFMG (règle spéciale pour l'exportation des pièces de rechange).

Dans le contexte actuel, il serait difficile de justifier l'application de la compétence dérogatoire pour permettre des exportations de matériel de guerre vers des pays de destination tombant sous les critères d'exclusion de l'art. 22a, al. 2, let. b, c et d, LFMG. En effet, la compétence dérogatoire est prévue pour répondre à de futurs défis et non pas pour autoriser des exportations vers des pays pour lesquels, aujourd'hui déjà, aucune autorisation n'est délivrée sur la base du cadre légal en vigueur. Le Conseil fédéral n'est cependant pas en mesure de préjuger des décisions qu'il prendra dans le futur sur la base des développements en matière de politique étrangère et de politique de sécurité. Les limites définies à l'art. 22 LFMG demeurent dans tous les cas applicables.

5 **Commentaire des dispositions**

Art. 22b

Al. 1

Le Conseil fédéral peut déroger aux critères d'autorisation de l'art. 22a uniquement sous réserve des conditions prévues à l'art. 22. Ce dernier prévoit que le régime de dérogation n'est applicable qu'aux affaires avec l'étranger qui ne contreviennent pas au droit international et ne sont pas contraires aux principes de politique étrangère de la Suisse et à ses obligations internationales.

Les principes de politique étrangère sont définis en particulier à l'art. 54 de la Constitution (Cst.)²⁰ comme étant des objectifs de la Confédération. Guidée par cet article, la Confédération s'attache à préserver l'indépendance et la prospérité de la Suisse et contribue notamment à soulager les populations dans le besoin et à lutter contre la pauvreté ainsi qu'à promouvoir le respect des droits de l'homme, la démocratie, la coexistence pacifique des peuples et la préservation des ressources naturelles. Comme ils figurent dans la Constitution, les principes établis à l'art. 54 Cst. ne peuvent être relativisés que par d'autres intérêts de politique étrangère. De plus, en tant qu'État

¹⁹ RS 0.120

²⁰ RS 101

dépositaire des Conventions de Genève et de par sa tradition humanitaire, la Suisse est chargée de défendre le droit international humanitaire et les valeurs humanitaires.

Par ailleurs, lors de l'évaluation des demandes d'exportation de matériel de guerre, il est nécessaire de toujours veiller à la neutralité de la Suisse. Celle-ci est composée du droit de la neutralité, qui se fonde sur deux Conventions de la Haye du 18 octobre 1907²¹, et de la politique de neutralité. La politique de neutralité menée par la Suisse lui permet, au-delà de ses obligations légales concrètes, de prendre des mesures pour asseoir l'efficacité et la crédibilité de sa neutralité et garantir ainsi son statut particulier d'État neutre permanent au sein de la communauté internationale.

En ce qui concerne les obligations internationales de la Suisse, plusieurs d'entre elles touchent le domaine des exportations de matériel de guerre. Il s'agit, entre autres, des embargos sur les armes et des sanctions relevant du droit international (principalement ceux du Conseil de sécurité de l'ONU), du Traité sur le commerce des armes, du droit de la neutralité, du droit international humanitaire et des droits de l'homme. Leur application et leur mise en œuvre s'appuient sur les sources pertinentes du droit international et sur la jurisprudence qui y est associée.

En raison du contexte actuel et de la pertinence par rapport à la marge de manœuvre liée à la compétence dérogatoire, les obligations découlant du droit de la neutralité sont ici abordées plus en détail.

Le statut d'État neutre comprend des obligations internationales, lesquelles sont inscrites dans les deux Conventions de La Haye et dans le droit coutumier international. Ce droit de la neutralité s'applique uniquement aux conflits armés internationaux et ne concerne pas les conflits armés internes. Des exportations de matériel de guerre dans des États parties à un conflit armé interne et non international peuvent toutefois aussi remettre en question la crédibilité de la neutralité suisse, lorsqu'il s'agit par exemple de conflits par procuration.

Trois obligations particulières du droit de la neutralité sont pertinentes dans le présent contexte²²:

1. l'interdiction d'apporter un soutien militaire dans le cadre d'un conflit armé international;
2. l'interdiction de livrer du matériel de guerre et des biens utilisables à des fins militaires provenant de stocks étatiques aux parties à un conflit; la notion de «biens utilisables à des fins militaires» peut avoir des significations très différentes selon le contexte du conflit; pour déterminer ce qu'est un «bien utilisable à des fins militaires», il est nécessaire de connaître en détail les besoins des parties au conflit;

²¹ Convention du 18 octobre 1907 concernant les droits et les devoirs des Puissances et des personnes neutres en cas de guerre sur terre (RS **0.515.21**) et Convention du 18 octobre 1907 concernant les droits et les devoirs des Puissances neutres en cas de guerre maritime (RS **0.515.22**).

²² Cf. Rapport du Conseil fédéral du 26 octobre 2022 en réponse au postulat 22.3385 «Clarté et orientation de la politique de neutralité» de la Commission de politique extérieure du Conseil des États du 11 avril 2022, p. 5 et 20; le rapport peut être consulté à l'adresse suivante: www.parlement.ch > 22.3385 > Rapport en réponse à l'intervention parlementaire.

3. l'obligation de respecter le principe d'égalité de traitement en cas de restriction de l'exportation privée de matériel de guerre ou de biens utilisables à des fins militaires, sachant que le droit de la neutralité autorise l'exportation de matériel de guerre par des entreprises privées, mais que celles-ci restent tout de même encadrées par la LFMG qui prévoit que l'exportation de matériel de guerre n'est pas autorisée si le pays de destination est impliqué dans un conflit armé international; sur ce point, la LFMG va donc plus loin que l'obligation découlant du droit de la neutralité.

En ce qui concerne l'exportation de matériel de guerre sous forme d'éléments d'assemblage et de pièces détachées vers des pays tiers, en vue de leur transformation et de leur intégration dans des systèmes d'armement, le Conseil fédéral a décidé qu'il était possible d'effectuer de telles livraisons à des entreprises d'armement situées dans des États partenaires²³, et ce même si le matériel de guerre fabriqué à l'étranger pouvait parvenir ensuite dans un État impliqué dans un conflit armé international. Le droit de la neutralité ne réglemente pas ce cas de figure impliquant des chaînes de création de valeur internationales. Cette pratique du Conseil fédéral veut que de telles livraisons de matériel de guerre à des États partenaires soient généralement autorisées, tant que leur part à la valeur de fabrication du produit final est inférieure à 50 %²⁴.

Pour ce qui est de la suspension du droit de la neutralité et des obligations en découlant, il est admis que dans l'éventualité où le Conseil de sécurité de l'ONU constate l'existence d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression, celui-ci ne s'applique pas. Par ailleurs, en cas d'embargo sur les armes décrété par le Conseil de sécurité de l'ONU contre une partie à un conflit armé, le principe d'égalité de traitement ne s'applique pas et la Suisse est légitimée à autoriser les exportations privées, dans le respect du cadre légal applicable et notamment de la LFMG. Cependant, il est à rappeler que dans le contexte actuel de tensions croissantes entre les cinq membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU, celui-ci est bloqué sur de nombreuses questions.

Al. 1, let. a

Les circonstances exceptionnelles requièrent qu'une décision de déroger aux critères d'autorisation visés à l'art. 22a LFMG ne soit admise que lorsque l'intérêt supérieur de l'État à autoriser une affaire avec l'étranger, qui ne serait autrement pas autorisée sur la base de cet article, prime de manière évidente l'intérêt de refuser cette autorisation. De plus, étant donné que l'industrie des technologies de sécurité nationale et de défense est intégrée dans des chaînes de valeur internationales qui peuvent être affectées par un refus fondé sur l'art. 22a, al. 2, LFMG, le Conseil fédéral devrait disposer de la marge de manœuvre nécessaire pour pouvoir réagir rapidement à des circons-

²³ Les États partenaires sont les pays mentionnés à l'annexe 2 de l'ordonnance du 25 février 1998 sur le matériel de guerre (RS 514.511): Allemagne, Argentine, Australie, Autriche, Belgique, Canada, Danemark, Espagne, États-Unis, Finlande, France, Grande-Bretagne, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Japon, Luxembourg, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque et Suède.

²⁴ Cf. Rapport du Conseil fédéral du 26 octobre 2022 en réponse au postulat 22.3385 «Clarté et orientation de la politique de neutralité» de la Commission de politique extérieure du Conseil des États du 11 avril 2022, p. 21.

tances exceptionnelles. Il convient de rappeler que les systèmes d'armes finis ne sont pas les seuls produits considérés comme matériel de guerre. Les pièces détachées et les éléments d'assemblage fournis à des entreprises étrangères dans le cadre de chaînes de valeur internationales seraient également concernés par les critères de refus de l'art. 22a LFMG.

Il appartient donc au Conseil fédéral de déterminer quelle situation relève de circonstances exceptionnelles au sens de la compétence dérogatoire. De telles circonstances pourraient être présentes dans un contexte de forte escalade des tensions en matière de politique de sécurité impliquant des pays avec lesquels la Suisse entretient des relations économiques ou diplomatiques étroites. Il est à noter que ces circonstances exceptionnelles se distinguent de celles qui entraînent la suspension ou la révocation d'autorisations déjà délivrées (art. 19, al. 2, LFMG).

Al. 1, let. b

La sauvegarde des intérêts de la Suisse en matière de politique étrangère ou de politique de sécurité pourrait notamment être exigée lorsque de futurs développements rendraient impossible, sur la base de l'art. 22a LFMG, la poursuite de la collaboration industrielle entre des sous-traitants suisses et des entreprises d'armement d'un pays partenaire de la Suisse. En de telles circonstances, le Conseil fédéral devrait pouvoir procéder à une pesée des intérêts en vue de sauvegarder ses intérêts en matière de politique extérieure ou de politique de sécurité, en particulier si les pays concernés s'avèrent être des partenaires politiques et économiques importants, avec lesquels la Suisse entretient une relation étroite. La possibilité de procéder à une pesée des intérêts a toute son importance lorsque, par exemple, des obligations compensatoires découlant d'une acquisition de matériel de guerre sont concernées et qu'un refus de l'autorisation d'exportation risquerait d'entraîner des mesures de rétorsion qui affecteraient notamment l'approvisionnement de l'Armée suisse ou pourraient avoir des conséquences sur des projets de coopération en matière de politique de sécurité qui servent la sécurité et la capacité de défense de la Suisse.

En cas de circonstances exceptionnelles et si la sauvegarde des intérêts du pays en matière de politique extérieure ou de politique de sécurité exige une dérogation à ces critères, le Parlement continue, au regard des prescriptions légales, de participer à l'application du droit d'urgence conformément à la Constitution (cf. art. 7c LOGA).

Al. 2, et al. 3

L'utilisation de la compétence dérogatoire nécessite également une urgence temporelle et matérielle qui ne tolère aucun report lié à des travaux législatifs. Une urgence temporelle pourrait par exemple résulter du fait que les composants pour lesquels une demande d'exportation a été déposée sont nécessaires de toute urgence à l'étranger.

Si la dérogation intervient par voie de décision, le Conseil fédéral informe les Commissions de la politique de sécurité de l'Assemblée fédérale 24 heures au plus tard après avoir pris sa décision (soit après le rendu de la décision). Si la dérogation intervient par voie d'ordonnance, le Conseil fédéral limite la durée de validité de celle-ci de manière appropriée, mais à quatre ans au plus. Il peut proroger l'ordonnance une fois. Le cas échéant, celle-ci devient automatiquement 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. Une telle adaptation des critères d'autorisation serait sujette au référendum. Ce mécanisme s'inspire de celui du droit constitutionnel d'urgence (cf. art. 7c LOGA).

6 Conséquences

6.1 Conséquences économiques

Selon une étude de BAK Economics du 17 février 2023²⁵, l'activité économique de l'industrie suisse de l'armement et des biens à double usage représente au total environ 35 milliards de francs de valeur ajoutée et environ 137 000 emplois. Ces chiffres comprennent la production d'armement (c'est-à-dire le matériel de guerre et les biens militaires spécifiques); la production de biens à double usage (c'est-à-dire les biens à usage civil et militaire); la production de biens civils par les entreprises d'armement et à double usage; ainsi que la production de services tout au long des chaînes de valeur. Pour l'industrie de l'armement elle-même, la valeur ajoutée totale s'élève à environ 2,3 milliards de francs et environ 14 300 emplois. En raison des liens parfois étroits entre l'industrie de l'armement et l'industrie à double usage, des entreprises étant quelquefois actives dans les deux domaines simultanément, les restrictions sur les exportations d'armement peuvent également avoir un impact direct ou indirect sur l'industrie à double usage (perte de synergies et d'économies d'échelle).

En fonction de l'ampleur d'une situation qualifiée de «circonstance exceptionnelle», l'utilité de la compétence dérogatoire pourrait être autant marginale que cruciale pour la BTIS de la Suisse, suivant les cas de figure qui se présenteront.

6.2 Conséquences pour la sécurité de la Suisse

En cas de circonstances exceptionnelles, la compétence dérogatoire permettrait au Conseil fédéral de procéder à une pesée des intérêts dans le but de sauvegarder les intérêts du pays en matière de politique extérieure ou de politique de sécurité, y inclus la BTIS. L'introduction d'un art. 22b dans la loi permettrait donc d'offrir une plus grande flexibilité à la Suisse en matière de politique étrangère ou de politique de sécurité dans un environnement international de plus en plus instable.

À titre d'exemple, dans le cas où des partenaires économiques et sécuritaires importants de la Suisse venaient à être impliqués dans un conflit armé interne ou international, la compétence dérogatoire permettrait potentiellement de préserver des relations d'affaires importantes, ce qui ne serait pas possible dans le cadre législatif actuel. La Suisse serait alors – dans les conditions susmentionnées – en mesure de maintenir des

²⁵ L'étude peut être consultée à l'adresse suivante: www.seco.admin.ch > Economie extérieure et Coopération économique > Relations économiques > Contrôles à l'exportation et sanctions > Contrôle à l'exportation des biens industriels > Statistique > Importance économique > Studie BAK – Die volkswirtschaftliche Bedeutung der Schweizer Rüstungs- und der Dual-Use-Industrie (uniquement en allemand).

relations de coopération avec des partenaires importants avec lesquels elle entretient des échanges et des collaborations bénéfiques pour sa sécurité et sa capacité de défense, permettant ainsi de bénéficier de la bienveillance et du soutien des partenaires en question en cas de crise ou de conflit. La compétence dérogatoire pourrait également permettre d'assurer une meilleure sécurité juridique des affaires compensatoires liées à des acquisitions de biens d'équipement militaires de l'Armée suisse et, plus généralement, de permettre au Conseil fédéral d'avoir une marge de manœuvre pour préserver ses relations avec des partenaires clés dans une situation sécuritaire plus volatile et plus tendue.

6.3 Conséquences en matière de finances et de personnel pour la Confédération

Le présent projet de modification de la LFMG n'a pas d'impact en matière de finances et de personnel pour la Confédération.

7 Aspects juridiques

7.1 Constitutionnalité

Le projet de loi se fonde sur l'art. 107, al. 2, Cst., qui confère à la Confédération le pouvoir de légiférer sur la fabrication, l'acquisition, la distribution, l'importation, l'exportation et le transit de matériel de guerre. Il convient également de prendre en considération l'art. 54, al. 1, Cst., qui prévoit que les affaires étrangères relèvent de la compétence de la Confédération.

7.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

Les modifications proposées sont conformes aux obligations internationales de la Suisse. Elles n'entraînent pas de nouvelles obligations de la Suisse envers d'autres États ou organisations internationales. Elles sont également compatibles avec la législation européenne en vigueur ou en cours d'élaboration, ainsi qu'avec les recommandations correspondantes en matière de protection des droits de l'homme (Conseil de l'Europe, ONU). Elles sont notamment conformes aux engagements pris par la Suisse au titre du Traité sur le commerce des armes.

7.3 Forme de l'acte à adopter

Le projet contient une disposition importante fixant des règles de droit qui, en vertu de l'art. 164, al. 1, Cst., doit être édictée sous la forme d'une loi fédérale. La compétence de l'Assemblée fédérale découle de l'art. 163, al. 1, Cst.

7.4 Frein aux dépenses

Le projet ne prévoit ni subventions ni crédits d'engagement ou plafonds de dépenses qui entraîneraient une nouvelle dépense unique de plus de 20 millions de francs ou de nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs.

7.5 Délégation des compétences législatives

Dans son rapport du 19 juin 2024 sur le recours au droit de nécessité²⁶, le Conseil fédéral détermine les critères qui doivent être remplis pour que les dispositions relatives aux crises figurant dans des lois spéciales puissent véritablement renforcer la légitimité démocratique des mesures prises par le Conseil fédéral. À cette fin, le législateur doit se poser les questions suivantes: les biens juridiques à protéger sont-ils suffisamment précisés dans la loi? L'urgence et la nécessité matérielle sont-elles définies en substance? Une limite de la durée de validité des mesures relevant du droit de nécessité est-elle prévue? La loi précise-t-elle à quelles normes il est possible de déroger en période de crise et quelles normes doivent impérativement être respectées? Si l'on peut répondre par l'affirmative à ces questions, la loi apporte une plus-value au regard de l'état de droit par rapport aux art. 184, al. 3, et 185, al. 3, Cst.²⁷

Même s'il appartient en définitive au Parlement de décider quel doit être le degré de clarté des dispositions légales en question, il est à noter que, dans le cadre législatif actuel, le Conseil fédéral peut uniquement procéder à une pesée des intérêts en s'appuyant sur les dispositions de la Constitution, notamment de l'art. 184 Cst. Une autorisation d'exportation de matériel de guerre fondée sur la Constitution serait contraire à la lettre de la loi, et pourrait soulever des questions institutionnelles, tandis qu'une compétence dérogatoire fixée au niveau légal crée une situation plus claire.

²⁶ Recours au droit de nécessité. Rapport du Conseil fédéral du 19 juin 2024 donnant suite aux postulats 23.3438 de la Commission des affaires juridiques du Conseil national du 24 mars 2023 et 20.3440 Schwander du 6 mai 2020 (FF **2024** 1784).

²⁷ FF **2024** 1784, ch. 8.2.2.