

Ständerat

Conseil des États

Consiglio degli Stati

Cussegl dals stadis



18.4138 n Mo. Conseil national (Seiler Graf). Halte à l'exportation de matériel de guerre à la coalition militaire dirigée par l'Arabie saoudite

Rapport de la Commission de la politique de sécurité du 26 mars 2021

Réunie le 26 mars 2021, la Commission de politique de sécurité du Conseil national a procédé à l'examen préalable de la motion visée en titre, déposée par la conseillère nationale Priska Seiler Graf le 4 décembre 2018 et adoptée par le Conseil national le 10 décembre 2020.

La motion charge le Conseil fédéral de révoquer toutes les autorisations d'exportation de matériel de guerre destiné aux membres de la coalition militaire dirigée par l'Arabie saoudite, et de ne délivrer aucune nouvelle autorisation d'exportation de matériel de guerre aux États membres de cette coalition aussi longtemps que le conflit fera rage et qu'une solution pour une paix durable n'aura pas été trouvée.

Proposition de la commission

La commission propose, par 8 voix contre 2, de rejeter la motion.

Une minorité (Jositsch, Zopfi) propose d'adopter la motion.

Rapporteur : Burkart

Pour la commission :
Le président

Thomas Minder

Contenu du rapport

- 1 Texte et développement
- 2 Avis du Conseil fédéral du 20 février 2019
- 3 Délibérations et décision du conseil prioritaire
- 4 Considérations de la commission



1 Texte et développement

1.1 Texte

En réaction à l'assassinat de Jamal Khashoggi, à la catastrophe humanitaire au Yémen, au nombre croissant de violations des droits de l'homme, et en s'appuyant sur l'article 19 de la loi sur le matériel de guerre, le Conseil fédéral est chargé de révoquer toutes les autorisations d'exportation de matériel de guerre, y compris de pièces détachées et de munitions, aux membres de la coalition militaire dirigée par l'Arabie saoudite.

De plus, il est chargé de ne délivrer aucune nouvelle autorisation d'exportation de matériel de guerre aux Etats membres de cette coalition aussi longtemps que le conflit fera rage et qu'une solution pour une paix durable n'aura pas été trouvée.

1.2 Développement

D'après les services de renseignement des Etats-Unis, l'assassinat de Jamal Khashoggi a été commandité par les plus hautes sphères politiques saoudiennes. Face à cette situation, la Suisse ne peut simplement fermer les yeux, car les mêmes individus sont responsables de la plus terrible crise humanitaire de notre époque, à savoir le conflit au Yémen.

Depuis quelques années, le Conseil fédéral accorde ponctuellement de nouvelles autorisations d'exportation de matériel de guerre à l'Arabie saoudite, aux Emirats arabes unis, et aux autres membres de la coalition militaire qui sévit au Yémen. Par ailleurs, il s'est presque toujours appuyé sur des autorisations délivrées par le passé pour poursuivre les livraisons de munitions et de pièces détachées. Le Conseil fédéral envoie ainsi un signal inacceptable sur le plan de la politique extérieure, car pour faire l'objet de telles autorisations, les pays concernés sont censés remplir les critères stricts énoncés par l'article 5 de l'ordonnance sur le matériel de guerre. Or, nul ne croit une seconde que c'est le cas des Etats aujourd'hui bénéficiaires.

L'article 19 de la loi sur le matériel de guerre prévoit la possibilité de suspendre ou de révoquer une autorisation d'exportation, pour peu que "des circonstances exceptionnelles l'exigent". Vu la situation décrite, il me semble que ces "circonstances exceptionnelles" soient largement réunies. Quand, sinon maintenant, le Conseil fédéral va-t-il suivre cette prescription explicite du législateur et révoquer les autorisations accordées par le passé?

De nouvelles autorisations d'exportation aux pays impliqués dans le conflit au Yémen ne sauront être envisagées que lorsque la situation se sera améliorée de manière significative, que les violences auront cessé, que la paix aura été établie, et que les droits de l'homme ne seront plus, comme aujourd'hui, systématiquement violés.

2 Avis du Conseil fédéral du 20 février 2019

Tout comme l'auteure de la motion, le Conseil fédéral s'inquiète lui aussi de la crise humanitaire au Yémen et des violations des droits de l'homme en Arabie saoudite.

Par rapport aux autres pays, la Suisse met en oeuvre une pratique restrictive en matière d'autorisation des exportations de matériel de guerre, ceci afin d'éviter que du matériel de guerre suisse concoure à la crise humanitaire et soit utilisé pour commettre des infractions aux droits de l'homme au Yémen. Dès le 27 mars 2015, soit le lendemain du lancement de l'intervention militaire au Yémen menée par l'Arabie saoudite, le SECO avait bloqué les demandes d'exportation de matériel de guerre vers les pays participants. Plus d'un an plus tard, le 20 avril 2016, le Conseil



fédéral a débattu des demandes d'exportation en suspens et décidé, se fondant sur l'article 5 alinéa 1 lettre a de l'ordonnance sur le matériel de guerre (OMG; RS 514.511), que les demandes d'exportations de matériel de guerre présentant de forts risques que le matériel en question soit utilisé, de par ses caractéristiques, dans le conflit au Yémen, seraient rejetées. Les demandes portant sur du matériel pour lequel il n'y avait pas de raison de supposer qu'il serait utilisé dans les hostilités au Yémen pouvaient être autorisées. Ce même principe vaut toujours aujourd'hui. De fait, seules ont été exportées en Arabie saoudite, notamment, des pièces de rechange et des munitions destinées à des systèmes de défense antiaérienne. En comparaison avec d'autres pays, la Suisse a adapté très tôt sa pratique relative à l'exportation de matériel de guerre à la situation au Yémen, envoyant ainsi un signal de politique étrangère salué par divers interlocuteurs internationaux. Indépendamment de l'évaluation de nouvelles demandes sur la base de l'article 5 OMG, les demandes d'exportation de pièces de rechange sont avalisées en se fondant sur l'article 23 de la loi sur le matériel de guerre (LFMG; RS 514.51) à moins que des circonstances exceptionnelles ne surviennent entre-temps, qui justifieraient la révocation des premières autorisations. Il appartient en dernier ressort au Conseil fédéral de révoquer une autorisation en présence de circonstances exceptionnelles (cf. art. 19 LMG). L'existence de circonstances exceptionnelles doit être établie sur pièce, en tenant compte de la pratique appliquée jusque-là et sur la base de considérations générales. Au moment d'octroyer l'autorisation initiale, l'intervention militaire au Yémen avait déjà été prise en considération. Attendu que la situation relative à l'intervention militaire menée par l'Arabie saoudite au Yémen n'a pas changé depuis, il n'y a pas lieu de parler de circonstances exceptionnelles. L'assassinat de Jamal Khashoggi n'a aucune incidence sur cet état de fait. Le Conseil fédéral s'est penché sur le meurtre de Monsieur Khashoggi. Interdire de manière générale les exportations vers tous les pays membres de l'alliance militaire ne serait possible qu'en vertu de l'article 1 de la loi sur les embargos (RS 946.231), et ce afin d'appliquer les sanctions décrétées par les Nations Unies, l'Organisation sur la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) ou les principaux partenaires commerciaux de la Suisse. Cela étant, le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) a informé le Conseil fédéral le 31 octobre 2018 qu'il s'était entendu avec les entreprises concernées de sorte que, tant que le DEFR n'aurait pas procédé à une nouvelle évaluation de la situation, les entreprises ne feraient pas usage des autorisations dont elles disposaient et que les demandes, nouvelles ou en suspens, ne seraient pas traitées. Ce principe vaut aussi pour les demandes de pièces de rechange destinées à des systèmes d'armes livrés à une date antérieure. Vu ce qui précède, aucune action n'est requise. S'agissant de la situation au Yémen, la Suisse salue l'accord auquel sont parvenus le gouvernement yéménite et les houthis par l'entremise des Nations Unies; elle espère qu'il s'agit d'un premier pas vers la résolution globale du problème. Le Conseil fédéral continue d'observer attentivement l'évolution de la situation sur la péninsule arabique.

Le Conseil fédéral propose de rejeter la motion.

3 Délibérations et décision du conseil prioritaire

Le 10 décembre 2020, le Conseil national a adopté la motion par 97 voix contre 95 et 0 abstentions.

4 Considérations de la commission

La majorité de la commission salue la pratique définie par le Conseil fédéral, qui consiste à faire preuve de la plus grande prudence et de ne délivrer des autorisations d'exportation vers l'Arabie Saoudite plus que pour des pièces de rechange et des munitions destinées à des systèmes de



défense antiaérienne, ces armes ne pouvant être utilisées qu'à des fins défensives. Elle rappelle que, conformément à la Charte des Nations unies, chaque État dispose d'un droit de légitime défense. Par conséquent, la majorité de la commission ne voit pas la nécessité de durcir encore davantage la pratique du Conseil fédéral, qu'elle juge déjà restrictive. À ses yeux, si l'on veut punir l'Arabie Saoudite pour ses agissements, il faut le faire au moyen de sanctions internationales et non par une intervention ponctuelle en relation avec la livraison de munitions. Enfin, de l'avis de la majorité, il s'agit de tenir compte également de l'aspect institutionnel selon lequel le Parlement est responsable de la législation, mais non de l'application du droit. Elle estime en effet que si la motion était adoptée, elle porterait atteinte au principe de la séparation des pouvoirs.

Une minorité propose en revanche au conseil d'adopter la motion. Elle relève que le conflit au Yémen fait toujours rage, raison pour laquelle il convient notamment de révoquer toutes les autorisations d'exportation de matériel de guerre destiné aux membres de la coalition militaire dirigée par l'Arabie saoudite délivrées jusqu'ici, et donc également de mettre un terme à l'exportation de pièces détachées et de munitions.