

Non à la violence des armes, oui à l'autodéfense de la Suisse

**Argumentaire du Conseil de la
Fédération des Églises protestantes de Suisse FEPS
sur l'initiative populaire fédérale
«Pour une interdiction d'exporter du matériel de guerre»**

Résumé

L'initiative populaire concerne le matériel de guerre et ce qu'on appelle les «biens militaires spéciaux». En dehors de quelques exceptions, elle exige une interdiction *générale* d'exporter du matériel de guerre.

La FEPS adopte une position nuancée. Elle considère qu'une interdiction générale touchant les exportations dans ce domaine n'est pas compatible avec le fait que la Suisse importe des biens d'armement pour la défense armée du pays. D'un autre côté, la FEPS soutient la préoccupation de fonds de l'initiative: empêcher qu'on continue, en dépit des prescriptions contraires, à exporter des biens d'armement suisses vers des foyers de crise et des États où les droits de l'homme sont durablement et gravement bafoués. En d'autres termes: l'initiative va trop loin, mais découle d'une préoccupation qui mérite d'être soutenue. Ceux qui partagent cet avis et veulent imposer une autre pratique peuvent l'exprimer par un oui à l'initiative populaire. Si on estime par contre que la revendication d'une interdiction générale d'exporter du matériel de guerre n'est en principe pas défendable, un vote négatif peut aussi se justifier.

Ci-après, le développement du présent argumentaire est résumé sous forme de thèses. Après une brève appréciation de l'initiative populaire, la FEPS relève les particularités de la discussion politique suisse, puis souligne l'importance d'une attitude critique à l'égard des exportations de matériel de guerre, du point de vue chrétien et ecclésial. La violence des armes pose un problème fondamental, et la politique ne doit pas viser une «guerre juste», mais une «paix juste»; ce n'est pas la guerre, mais la paix qui représente le «cas d'urgence» (*Ernstfall*). La priorité absolue est de promouvoir la paix, de la préserver ou de la rétablir par une politique visant à diminuer la violence et à instaurer la justice internationale. La violence des armes ne peut être mise au service de cette politique de paix que dans des situations d'exception strictement définies. Pour l'exportation de biens d'armement, cela signifie qu'elle ne se justifie qu'avec de grandes restrictions, moyennant une pratique conséquente, transparente et soumise au contrôle d'une instance politique indépendante.

Douze thèses

1. L'initiative a le mérite d'attirer à nouveau l'attention du Souverain sur un problème souvent évincé, mais qui n'a toujours pas été résolu de manière satisfaisante.
2. La discussion politique sur l'exportation de biens d'armement a une teinte spécifique. Il y a trois raisons à cela: la tradition humanitaire de la Suisse, sa responsabilité internationale en tant qu'État dépositaire des Conventions de Genève et sa politique de neutralité.
3. Les chrétiennes et les chrétiens, les associations proches des Églises, les œuvres d'entraide ecclésiastiques et, en règle générale, aussi les organes directeurs et consultatifs des Églises ont exprimé un avis plutôt positif à propos des précédentes initiatives populaires pour une interdiction partielle ou totale d'exporter du matériel de guerre dans les années 1936, 1970 et 1992. Un engagement chrétien a toujours été perceptible dans ces débats politiques.
4. La position éthique sociale de la FEPS a consisté, au fil des décennies, en un plaidoyer pour des solutions intermédiaires. Même dans le passé, la FEPS ne s'est pas prononcée pour une interdiction générale d'exporter des biens d'armement. Au lieu de cela, elle a sans cesse émis des propositions parfois très détaillées pour améliorer une pratique d'autorisation des exportations de biens d'armement insatisfaisante, accusée d'ouvrir la porte à de nombreux abus.

5. La promesse de paix et la mobilisation dans ce sens font partie de l'essence de la foi chrétienne. De ce point de vue, le commerce de biens d'armement doit en tout cas être jugé d'un œil critique. Il est toujours problématique de le justifier ; ce n'est pas un échange de marchandises comme un autre.
6. La question d'une « guerre juste » ne saurait passer au premier plan en cas de conflits internationaux et internes. Le modèle théologique et éthique est au contraire celui de la « paix juste ». Ce n'est pas la guerre, mais la paix qui est le « cas d'urgence ». Il faut lutter pour la paix en érigeant un ordre international équitable. En temps normal, la violence des armes n'est pas un instrument approprié, ni admis, pour accomplir cette mission.
7. Le désarmement, le contrôle des armements et le maintien du matériel de guerre à un niveau aussi bas que possible figurent parmi les objectifs d'une politique de la paix juste.
8. Il n'est pas exclu que, dans certaines situations à définir strictement selon des critères éthiques, la violation de la paix réclame, à titre provisoire, des interventions armées. Dans ces circonstances, on ne peut pas éviter de développer, de produire, de détenir et d'utiliser du matériel de guerre, mais il faut toujours remettre cette situation en question et la subordonner à une intention politique pacifique.
9. Tant qu'un État importe du matériel de guerre, il ne peut en principe pas s'interdire d'en exporter (au moins dans les pays producteurs de ces importations et probablement pas non plus en regard des exigences de compétitivité nécessitant un marché international dans tous les domaines de production techniques). Dans le contexte actuel d'une auto-défense armée, une interdiction générale d'exporter du matériel de guerre ne se justifie donc pas de la part de la Suisse. C'est là une objection de principe contre l'initiative.
10. La perte de places de travail et la charge que représente pour les intéressés la restructuration de plusieurs branches et entreprises n'est pas un argument irréfutable contre une interdiction d'exporter du matériel de guerre. Il faut toutefois s'assurer que des mesures restrictives soient tolérables sur le plan économique et social. C'est un aspect dont l'initiative tient compte.
11. La FEPS réclame : des critères plus stricts pour les autorisations d'exportation, des évaluations plus sévères, plus orientées vers le long terme et donc moins fluctuantes, de la pratique des droits de l'homme et de la stabilité géopolitique des pays destinataires finaux, une plus grande indépendance des autorités dotées du pouvoir décisionnel, la création d'une commission d'experts tenue de rendre des comptes directement à la Commission de gestion du Conseil national.
12. En réclamant une interdiction générale d'exporter du matériel de guerre, l'initiative populaire va trop loin; on peut en déduire qu'il faut voter non. Ce faisant, on ne tiendrait toutefois pas compte de la préoccupation de base des auteurs de l'initiative. Ceux qui approuvent l'initiative, malgré des réserves de fond, accordent plus de poids politique à cette préoccupation de base et déclarent par là qu'il faut améliorer le contrôle des exportations de biens d'armement dont les insuffisances et les inconséquences font sans cesse l'objet de dénonciations publiques.

Argumentaire détaillé

Objet de l'initiative populaire

L'initiative populaire fédérale comporte quatre revendications centrales:

- La promotion des efforts internationaux pour le désarmement et le contrôle des armements;
- une interdiction d'exporter et de laisser transiter du matériel de guerre, en particulier les biens militaires et les biens immatériels qui vont de pair;
- l'interdiction du courtage et du commerce des biens visés quand les destinataires ont leur siège à l'étranger;
- l'obligation pour la Confédération de soutenir pendant dix ans les régions et les employés touchés par les interdictions.¹

Dans la loi et dans la pratique administrative, le commerce de matériel de guerre et de «biens militaires spéciaux» fait l'objet de restrictions. Il est soumis à des procédures de contrôle et d'autorisation de la part des autorités. Chacune de ces procédures est réglée spécifiquement dans la Loi sur le matériel de guerre (LFMG dans la version révisée de 1998), dans l'Ordonnance sur le matériel de guerre (OMG), dans la Loi sur le contrôle des biens (LCB) (nettement moins restrictive) et dans l'Ordonnance sur le contrôle des biens (OCB). L'autorité exécutive est dans les deux cas le Secrétariat d'État à l'économie (SECO), pour autant que le Conseil fédéral ne tranche pas lui-même des demandes évaluées diversement par l'administration.²

La distinction entre «matériel de guerre» et «biens militaires spéciaux» n'est pas toujours claire.³ Ce n'est pas un simple ergotage, mais un problème pratique considérable par rapport à la crédibilité des mesures de contrôle des exportations.⁴

Au-delà du matériel de guerre et des biens militaires spéciaux, l'initiative inclut aussi dans l'interdiction les «biens immatériels». Elle entend par là le *savoir-faire* requis pour développer, produire et utiliser du matériel de guerre et des biens militaires spéciaux. Ce savoir-faire peut par exemple être attribué en tant que licence.⁵ L'initiative interdit en outre le courtage de ce

¹ cf. Message du Conseil fédéral, FF 2008, p. 7531.

² Précisons encore par souci d'exhaustivité que l'initiative étend la notion de matériel de guerre «aux armes de petit calibre et aux armes légères, ainsi qu'à leurs munitions». Dans certains cas, ce ne sont pas les lois citées ici qui s'appliquent, mais la procédure d'acquit-à-caution de la législation sur les armes. Les armes de petit calibre provoquent jour après jour des milliers de victimes, notamment dans les États africains instables, où leur exportation abusive est souvent étroitement liée à la problématique des «enfants soldats». Le Conseil œcuménique des Églises COE figure parmi les organisations internationales qui rendent le public mondial attentif à ces situations bouleversantes.

³ Le matériel de guerre a été conçu spécifiquement à des fins militaires, alors que les «biens militaires spéciaux» peuvent aussi être destinés à des missions civiles (police, douane, services de sauvetage; il peut s'agir par exemple d'appareils de vision nocturne ou de caméras thermiques).

⁴ Les avions d'entraînement militaires sont un exemple connu (PC-7 et PC-9). Ces «biens militaires spéciaux» peuvent sans problème être équipés des dispositifs nécessaires pour placer des missiles ou des bombes et mutés ainsi en matériel de guerre. En 2005, l'utilisation de Pilatus contre les rebelles du Darfour par l'armée de l'air tchadienne a mis en évidence cette possibilité d'abus. Le scandale des Pilatus au Tchad est l'un des événements politiques à l'origine de l'initiative sur les exportations de matériel de guerre de 2007.

⁵ À l'exception des technologies communément accessibles et au service de la recherche scientifique fondamentale.

genre de biens à des destinataires établis à l'étranger (c'est-à-dire pas seulement l'exportation matérielle, mais aussi la préparation d'affaires internationales).

Certains effets secondaires involontaires de l'interdiction générale sont exclus par des exceptions explicites. Ainsi, les armes de chasse et de sport ne sont pas concernées. En outre, l'initiative ne s'applique en principe pas aux biens dits *Dual Use*, c'est-à-dire à ceux qui peuvent être utilisés aussi bien à des fins civiles que militaires et dont l'évaluation au cas par cas est nettement plus complexe.⁶

Au-delà des objets mentionnés, le texte s'inscrit dans une perspective globale de politique de paix et comprend des mesures destinées à rendre l'interdiction tolérable sur le plan économique et social. L'initiative oblige ainsi la Confédération à soutenir «les régions et les employés» touchés par les interdictions pendant les dix ans qui suivent son acceptation par le peuple et les cantons.

À la demande du Conseil fédéral, le Conseil national et le Conseil des États ont rejeté l'initiative. Le Conseil fédéral n'a pas formulé de contre-projet. Sur la base d'un rapport critique déposé par la Commission de gestion du Conseil national le 7 novembre 2006, il a toutefois laissé entrevoir un durcissement des critères d'autorisation dans le cadre d'une révision de l'OMG. Il a tenu parole le 8 décembre 2008. Mais dans la pratique, la décision d'exclure de l'autorisation les pays «impliqués dans un conflit armé interne ou international» ou ceux dans lesquels les droits de l'homme sont systématiquement et gravement bafoués n'est pas appliquée de façon conséquente.⁷

Historique de l'initiative

L'initiative populaire fédérale «Pour une interdiction d'exporter du matériel de guerre» s'inscrit dans une tradition politique qui remonte aux années 20 et 30 du XX^e siècle. C'est la quatrième tentative de la population d'ancrer dans la Constitution fédérale une interdiction d'exporter des armes ou du matériel de guerre.⁸ Elle est précédée par les initiatives populaires de 1936, 1970 et 1992. Dans tous les cas, ce sont des situations de désarroi moral particulier qui ont été à l'origine de ces initiatives visant à interdire (totalement ou partiellement) l'exportation de biens d'armement.⁹ Dans les années nonante, la compatibilité de la solidarité Nord-Sud et du développement durable avec l'exportation de biens d'armement a en outre été fondamentalement remise en question: «Chaque fois que des livraisons d'armes suisses entravent leurs efforts dans le domaine de la coopération au développement, les œuvres d'entraide le ressentent comme une insupportable contradiction.»¹⁰ Aux dégâts directement causés par les affrontements armés s'ajoute de ce point de vue le gaspillage des ressources humaines et financières consacrées à l'armement et à de démoralisants conflits régionaux plutôt qu'à la formation et au développement.

⁶ Contrairement à l'initiative populaire de 1992.

⁷ L'Arabie saoudite est un exemple frappant. Mais même les livraisons à des démocraties occidentales sont difficilement compatibles avec la teneur de l'ordonnance, quand ces États sont impliqués dans des conflits armés internationaux (comme la Grande-Bretagne, les États-Unis et l'Allemagne dans la guerre en Afghanistan). Cette inconséquence a été publiquement dénoncée par une septantaine de professeurs de droit suisses en octobre 2009.

⁸ Les considérations suivantes incluent les recherches approfondies, encore inédites, effectuées par André Röhliberger dans le cadre de son travail de licence en histoire. Nous remercions aussi André Röhliberger pour les autres indications qu'il a fournies sur l'état de la discussion et sur d'importantes sources.

⁹ Le scandale Bührle de 1968, l'implication des livraisons d'armes suisses dans la guerre du Biafra, puis dans la deuxième guerre du Golfe (guerre du Koweït) de 1991, ainsi que la prise de conscience dans les années nonante du grand nombre de victimes dû aux armes de petit calibre, sont de célèbres exemples.

¹⁰ Traduit de Albrecht Hieber dans: «Weltweit den Frieden entwickeln. Entwicklungsorganisationen zur Schweizer Kriegsmaterialausfuhr und Friedensförderung», 1994, p. 1

La discussion suisse sur les exportations de biens d'armement met fortement l'accent sur la tradition humanitaire de la Confédération et sur sa responsabilité particulière en tant qu'État dépositaire des Conventions de Genève. Cela va évidemment de pair avec l'obligation de conformer sa propre pratique du contrôle des exportations d'armement à des critères de respect des droits de l'homme.¹¹

Importance pour les Églises

Dans toutes les votations qui ont eu lieu jusqu'à présent au sujet de l'exportation d'armes, d'armement ou de matériel de guerre, les chrétiennes et les chrétiens, les associations proches des Églises, les œuvres d'entraide ecclésiastiques et généralement aussi les organes directeurs et consultatifs des Églises se sont engagés et exprimés publiquement. Il en va de même de la Fédération des Églises protestantes de la Suisse FEPS. Dans les années septante, son Institut d'éthique sociale (IES) a étudié très en détail, avec de nombreux faits et chiffres à l'appui, la question de savoir s'il n'y a pas d'alternative à l'exportation d'armes par la Suisse¹² et indiqué plusieurs options. Jusque dans les années nonante, l'IES a régulièrement publié des analyses et des rapports sur l'évolution de ces exportations.

La tentative d'explorer un espace intermédiaire de réglementations politiques qui permettraient de corriger les abus graves dans la pratique des exportations de matériel de guerre, sans pour autant défendre l'interdiction générale d'exporter du matériel de guerre réclamée par les initiatives populaires successives, est caractéristique de la position éthique que la FEPS a défendue dès les années trente.¹³ Le fait que la Suisse revendique elle-même, avec sa neutralité armée, un droit légitime à l'autodéfense étatique joue un rôle essentiel dans cette attitude. Une importation de matériel de guerre assortie d'une interdiction d'exportation serait de ce fait inéquitable. Sans compter que la concurrence d'un marché international est nécessaire pour suivre le développement technologique.

Indépendamment de cela, l'IES estimait que ses positions concordent davantage avec le texte de l'ancienne initiative populaire «pour un contrôle renforcé des industries d'armement et l'interdiction d'exportation d'armes» qu'avec la loi sur le matériel de guerre de 1972.¹⁴ L'étude conclut: «Ces réflexions montrent clairement que le peuple est placé face à une alternative insatisfaisante.» Dans la discussion qui s'est renflammée dans les années nonante et dans l'évaluation de l'initiative populaire de l'époque «Pour l'interdiction d'exporter du matériel de guerre», l'IES maintient aussi sa position nuancée, alors que les œuvres d'entraide protestantes, à savoir Pain pour le prochain et l'EPER, approuvent clairement l'initiative.

¹¹ C'est ce que relève aussi Walter Kälin dans son expertise juridique de 1989. cf. Walter Kälin, «Rechtsgutachten zur Anwendung des Kriegsmaterialgesetzes zuhanden der Geschäftsprüfungs-kommission des Nationalrates», Berne 1989. Cette expertise peut être commandée auprès des services parlementaires.

¹² Voir la publication rédigée par Hans Ruh, Roland Campiche et Hans-Balz Peter et approuvée par le Comité de la FEPS. Études et rapports, no 5/6, Berne, Institut d'éthique sociale de la Fédération des Églises protestantes de Suisse, 1972, 59 p. + 16 p., tableaux en annexe.

¹³ Pour l'IES, ces solutions intermédiaires consistent par exemple à renoncer aux livraisons d'armes dans le tiers monde et à conclure des contrats commerciaux concernant le matériel de guerre exclusivement avec des États de droit démocratiques fiables (cette solution n'est toutefois plus compatible avec l'actuel droit commercial international).

¹⁴ Si l'initiative est acceptée par le peuple et les cantons, une grande partie des revendications de cette étude entreront en vigueur. [...] Mais telle qu'elle est formulée, la nouvelle loi fédérale n'intègre pas certaines préoccupations essentielles de cette étude. (Traduit de Ruh, Campiche & Peter, Schweizerische Waffenausfuhr, op. cit., p. 59, soulignement dans l'original).

Le problème des exportations de matériel de guerre lance un défi particulier aux chrétiennes et aux chrétiens, ainsi qu'à leurs Églises. Car la promesse de paix et l'engagement pour la paix font partie de l'essence de la foi chrétienne. C'est pourquoi le Conseil œcuménique des Églises (COE) a proclamé la «Décennie pour vaincre la violence» (2001–2010). Compte tenu du fait que la paix durable requiert des conditions de vie équitables, on utilise souvent dans ce contexte la notion a priori surprenante de «paix juste». Dans la «Déclaration initiale vers une Déclaration œcuménique sur la paix juste», on lit: «En bref, tant le monde intérieur – l'édification de la paix en tant que discipline de l'âme – que le monde extérieur – l'édification de la paix dans les institutions justes et avec elles – crient vers les artisans de la paix. La terre crie vers ces chrétiens qui se joindront à d'autres pour faire la paix dans la création en même temps qu'ils feront la paix avec la création.»¹⁵ Nul doute que «l'édification de la paix dans les institutions justes et avec elles» inclut aussi l'engagement politique pour une réglementation des exportations de matériel de guerre compatible avec les droits de l'homme et capable d'éviter la violence.

Critères éthiques et théologiques

Le modèle de la «paix juste»

La paix n'est possible que dans des conditions de justice sociale internationale. Les Églises qui s'engagent aujourd'hui pour cette paix dite juste détournent ainsi la problématique théologique historique de la «guerre juste». La doctrine de la guerre juste remonte à saint Augustin, puis à Thomas d'Aquin. Elle ne s'intéressait guère à la paix en tant qu'état et demandait plutôt dans quelles conditions le recours à la violence guerrière pouvait paraître justifié, quoique toujours douloureux. Le concept de paix juste développé sur les impulsions de Karl Barth et Dietrich Bonhoeffer comprend la paix comme la mission créatrice permanente de la politique. La «stratégie», mot militaire par essence, s'applique désormais à la paix et non plus à la guerre. On trouve par conséquent l'expression «bâtir la paix» dans de nombreux documents œcuméniques. Le maintien, l'entretien et le rétablissement d'une paix juste ont la priorité absolue.

D'un point de vue historique, le concept de la «paix juste» a représenté une véritable percée dans la discussion théologique et éthique du XX^e siècle. Il reflète sans doute l'horreur des deux guerres mondiales et l'absurdité d'une course aux armements poussée jusqu'à la surcapacité (*overkill*) avec les armes de destruction massive. Mais il est aussi empreint du miracle des révolutions largement pacifiques de 1989 qui a été compris comme une obligation morale de bâtir un ordre du monde pacifique. La paix juste en tant que modèle éthique résulte aussi d'un intense dialogue œcuménique entre les Églises de paix historiques (dont les mennonites) et les grandes Églises plus ou moins proches de l'État. Les unes ont conservé et porté aux nues l'idéal de non violence inspiré du Sermon sur la montagne de Jésus, mais risquent toujours d'être cantonnées à une existence de niche sans poids politique. Les autres ont fait trop de concessions à l'ordre étatique et à la violence d'État, leur accordant parfois leur bénédiction en contradiction avec l'attitude très sobre vis-à-vis de l'État qui s'exprime dans tout le Nouveau Testament. Cependant, elles ont aussi appris que s'engager pour l'État, lui rappeler sans cesse ses limites et les fondements des droits de

¹⁵ Déclaration initiale vers une Déclaration œcuménique sur la paix juste, prévue pour le Rassemblement œcuménique international pour la paix à Kingston, Jamaïque, du 17 au 25 mai 2011, alinéa 116, p. 27. http://gewaltueberwinden.org/fileadmin/dov/files/iepc/peace_declarations/drafting_group/Erklaerung_Erster_Entwurf_full.pdf

l'homme est une tâche essentielle des chrétiennes, des chrétiens et des Églises. Tout État de droit démocratique, fondé sur la participation, a tout simplement besoin de cet apport.¹⁶

Dans des conditions normales, la violence des armes n'est en aucun cas un instrument approprié, ni autorisé pour une stratégie de paix juste. Cette dernière a plutôt pour objectifs prioritaires le désarmement, le contrôle des armements, le maintien du matériel de guerre à un niveau aussi bas que possible.

Il n'est toutefois pas exclu que, dans certaines situations, la violation de la paix puisse requière provisoirement des interventions armées. Mais il s'agit de garder la proportionnalité et d'éviter l'escalade; ces interventions ne peuvent avoir d'autre but que de rétablir la paix juste. Sous ces prémisses à manipuler de façon restrictive, une autorité politique légitime a le droit d'être prête à se défendre et une intervention armée peut se révéler nécessaire. Dans ces circonstances, le développement, la fabrication, la possession et l'utilisation de matériel de guerre sont inévitables, mais doivent toujours être réexaminés et subordonnés à une intention politique pacifique.

Le matériel de guerre, une marchandise paradoxale

Pour les raisons susmentionnées, les biens d'armement ne sont pas des marchandises comme les autres. L'achat et la vente de matériel de guerre doivent aller de pair avec une restriction aussi large que possible de son utilisation effective. Le caractère paradoxal de cette marchandise est en contradiction avec la rationalité commerciale. Le contrôle conséquent de la production des biens d'armement et de l'endroit où ils sont stockés ainsi que de leurs exportations, mais aussi la poursuite opiniâtre du travail administratif et politique visant à améliorer les prescriptions, les structures et les procédés y relatifs, sont, pour les titulaires de la responsabilité publique, une obligation à la fois embarrassante et évidente en vue de prévenir des dégâts.

Le droit relatif à faire valoir les intérêts économiques d'une branche spécifique et les intérêts de la politique de l'emploi

La promotion du bien-être économique sert l'intérêt général. Mais dans les cas d'espèce, la production économique n'est jamais une fin en soi. Le développement, le maintien et la réduction de certaines branches de la production reflètent les besoins du marché, un potentiel social et technique, des rapports de concurrence et beaucoup d'autres facteurs. Les restructurations d'entreprises et de branches entières accompagnent l'histoire de la société industrielle et peuvent aussi découler de raisons politiques. Ces mesures sont pénibles pour les intéressés et réclament des solutions socialement acceptables. La suppression d'emplois n'est pourtant pas une raison pour exclure la réduction ou l'arrêt de certaines branches de la production si une telle mesure devait s'imposer pour des motifs supérieurs bien pesés sur le plan éthique.¹⁷ La prospérité économique de quelques branches et entreprises ne peut ainsi

¹⁶ À ce propos, on cite souvent et à juste titre la «fonction de gardienne» de l'Église, une notion qui remonte à Zwingli.

¹⁷ Voici en substance ce qu'on lit à ce sujet dans l'étude susmentionnée réalisée par l'IES en 1972: Il faut retenir que les répercussions d'une interdiction d'exporter des armes, ou d'une plus grande restriction touchant les exportations de matériel de guerre, aussi défavorables soient-elles, ne sont pas une raison suffisante de rejeter ces mesures; elles ne représentent au contraire que le prix économique à payer pour les éventuelles conséquences positives d'une telle mesure (Ruh, Campiche & Peter, Schweizerische Waffenausfuhr, op. cit., p. 20). La formulation est un peu brusque, mais elle est en principe encore valable. On trouve des propos similaires dans la «Friedens-Denkschrift» du Rat der Evangelischen Kirche in Deutschland, voir EKD (édit.), Aus Gottes

se prévaloir que d'un droit relatif, au même titre que la garantie de l'emploi dans les branches de production existantes. En revanche, des interventions plus restrictives doivent impérativement être compatibles avec les considérations économiques et sociales dans certains domaines précis de la production, pour des raisons découlant des droits de l'homme; il faut prendre en considération la sphère de vie concrète des gens et les particularités régionales.

Le caractère comparable des normes ou l'interdiction de discrimination

Le traitement arbitrairement inégal des intérêts de plusieurs partenaires, en l'occurrence des États, et le refus de la réciprocité dans les relations avec un autre pays contredisent le principe éthique de non-discrimination. Aussi longtemps qu'un État importe du matériel de guerre, il ne peut pas en interdire l'exportation (en tout cas pas, au sens strict, dans le pays d'origine de ces importations). On peut difficilement concevoir un rapport partenarial équitable entre des États et la communauté des États sans une réciprocité touchant aussi l'échange de marchandises. Il s'agit en même temps ici de cohérence politique. Prenons le cas inverse. Si un État interdit l'exportation de matériel de guerre dans un autre État pour des raisons découlant des droits de l'homme ou dans le but de défendre ses propres intérêts, il ne peut pas en même temps prétendre y soutenir, par ses achats, la production indigène de matériel de guerre. Il s'avère donc que le problème des exportations de matériel de guerre questionne toujours aussi la politique d'armement de la Suisse elle-même. Or, le libellé de l'initiative populaire élude ce point. L'*argumentation éthique* au sujet de l'initiative populaire «Pour une interdiction d'exporter du matériel de guerre» (et il ne s'agit ici que de cela) doit par conséquent prendre en considération un état de fait dans lequel la Suisse entretient une armée à des fins de défense et, éventuellement (c'est là un point qui suscite de vives controverses), à des fins d'intervention et équipe cette armée de matériel de guerre de production indigène et étrangère.¹⁸

Évaluation de l'initiative populaire «Pour une interdiction d'exporter du matériel de guerre»

L'initiative a le mérite d'attirer à nouveau l'attention de la classe politique sur un problème souvent évincé qui n'a pas encore été résolu de manière satisfaisante. Des scandales petits et grands, ainsi que de nombreux cas d'évaluations difficilement compréhensibles de certains pays acheteurs de matériel de guerre suisse, prouvent que la marge d'appréciation est trop grande. Les responsables sont sans cesse soumis à la tentation de faire passer les intérêts de l'économie d'exportation avant une politique conséquente de paix et de respect des droits de l'homme.¹⁹

Frieden leben – für gerechten Frieden sorgen. Eine Denkschrift des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland, Gütersloh 2007, p. 102.

¹⁸ Dans l'audition de mars 2009 relative au rapport sur la politique de sécurité, la FEPS ne s'est pas fondamentalement opposée à une défense armée du pays. Plaçant au centre de ses considérations le concept de «paix juste» expliqué ci-dessus, elle a souligné le primat des aspects civils de la politique de sécurité.

¹⁹ Les volumineuses livraisons de matériel de guerre au Pakistan (6^e place dans la statistique des États acheteurs de 2007, 1^{ère} place dans la statistique de 2008) et les fluctuations étonnamment rapides des évaluations de la situation des droits de l'homme et de la stabilité géopolitique dans cet État sont un exemple parmi beaucoup d'autres. De même, la distinction entre armes d'attaque et de défense n'est pas convaincante, car les armes défensives influencent aussi le rapport de forces militaire et partant, la probabilité d'un conflit armé. L'Égypte, l'Arabie saoudite, l'Inde et la Corée du Sud sont d'autres États acheteurs extrêmement problématiques, en partie en raison de considérations géostratégiques, en partie à cause de leur politique des droits de l'homme.

«Le comité d'initiative entend principalement éviter que des biens d'équipement militaires suisses ne soient utilisés dans des conflits armés.»²⁰ Sur ce point, on pourra certainement souscrire à l'avis du Conseil fédéral; il est légitime de s'inquiéter du fait que la pratique d'autorisation actuelle n'est pas adaptée à cette préoccupation, même après la révision de l'OMG du 8.12.2008.

L'initiative prévoit d'obliger la Confédération à rendre l'interdiction d'exporter et de laisser transiter du matériel de guerre économiquement et socialement supportable pour les régions et employés concernés. C'est là un élément positif qu'il s'agit de mettre en avant. Le Conseil fédéral s'attend toutefois à des retards dans la mise en application juridique et à des difficultés touchant l'efficacité pratique de ces mesures.²¹ Dans son message, le coût financier de ces mesures, conjugué aux pertes en matière fiscale et d'assurances sociales, est estimé à un demi-milliard de CHF pour la Confédération dans un laps de temps de dix ans. La proportion de biens concernés sur le volume total des exportations de marchandises suisses est de l'ordre de 0,3% (2007: 0,24 %, 2008: 0,33%). Une interdiction d'exporter du matériel de guerre aurait aussi des effets indirects sur l'économie nationale, mais la question de savoir dans quelle mesure elle obligerait les entreprises concernées à renoncer totalement à leur production est controversée. Les intéressés sont d'avis qu'il n'y a que peu de «possibilités de convertir l'armement, c'est-à-dire de l'adapter à la production civile»²². Or, cette affirmation relève en premier lieu, et pour des raisons compréhensibles, de l'argument tactique. Dans une perspective internationale, la conversion de l'armement est un défi gigantesque depuis 1989 (Allemagne réunie, pays d'Europe centrale, d'Europe de l'Est). Dans ce contexte, les craintes formulées à cet endroit dans un cadre national suisse ne sont certes pas injustifiées, mais peut-être un peu exagérées. Même les opposants à l'initiative ne vont pas jusqu'à prétendre qu'une interdiction des exportations suisses de matériel de guerre dépasserait en principe la capacité d'adaptation de l'économie nationale.

Il faut objecter à l'initiative populaire fédérale «Pour une interdiction d'exporter du matériel de guerre» qu'une interdiction générale ne saurait se justifier d'un point de vue éthique, étant donné le droit à la défense armée du pays dont se réclame la Suisse et les importations de matériel de guerre qui en découlent. Sur ce point, les objections émises par l'Institut d'éthique sociale de la Fédération des Églises protestantes de Suisse dans les années septante et nonante restent valables.

Il est nécessaire d'appliquer de façon conséquente des normes plus strictes pour les autorisations d'exportation. Les États destinataires doivent en outre être évalués dans une perspective à long terme; on ne peut se satisfaire de décrispations passagères ou d'améliorations précaires de l'État de droit, ni en tout cas les utiliser pour éclipser une pratique des droits de l'homme problématique dans le long terme, ainsi qu'une situation géopolitique déstabilisée par des crises durables. En 1972 et en 1994, l'Institut d'éthique sociale demandait un renforcement de l'indépendance des autorités décisionnelles. Cette exigence reste actuelle.²³ Le Conseil fédéral lui-même se distingue par son manque d'initiative quand il s'agit de donner une forme plus conséquente et finalement plus crédible à la pratique des autorisations touchant les exportations de matériel de guerre. Apparemment, ses décisions et déclarations d'intention en la matière ont toujours été provoquées et réclamées de l'extérieur; leur application dans la pratique administrative suscite sans cesse

²⁰ Message du Conseil fédéral, BBI 2008, p. 7546.

²¹ FF 2008, p. 7543ss.

²² FF 2008, p. 7542.

²³ L'institut propose de constituer une commission d'experts indépendante, directement subordonnée à la Commission de gestion du Parlement. cf. IES/Justitia et Pax (édit.), Exportations d'armes d'un point de vue chrétien. Réflexions sur la révision de la loi sur le matériel de guerre, dans: ISE/IES-texte 3/94, Berne 1994, p. 11.

des critiques. Tout cela dénote un problème fondamental de fixation des priorités en politique étrangère et en politique économique extérieure.

Sur ce point, il n'est pas inutile de rappeler que l'initiative contient aussi un passage auquel on ne prête souvent pas beaucoup d'attention parce que l'intention qui y est exprimée n'est pas juridiquement contraignante: «Elle [la Confédération] soutient et encourage les efforts internationaux en matière de désarmement et de contrôle des armements.» La mise en danger perpétuelle de l'humanité par les armes de destruction massive figure aussi parmi les réalités politiques désagréables toujours refoulées. La politique de neutralité particulière à la Suisse ainsi que sa tradition humanitaire lui confèrent dans ce domaine un droit moral spécifique d'agir sur le plan diplomatique. L'initiative populaire rappelle implicitement que ce droit présuppose aussi une application crédible du contrôle des exportations de matériel de guerre.

Réflexions éthiques sur le comportement aux urnes

Une fois de plus, les citoyennes et les citoyens sont confrontés au dilemme de «l'alternative insatisfaisante» qui avait déjà été critiquée en 1972. Ils ont le choix entre une interdiction générale des exportations de matériel de guerre et le maintien de la situation juridique et de la pratique actuelle. L'une va trop loin, l'autre est irrecevable. L'initiative populaire fédérale «Pour une interdiction d'exporter du matériel de guerre» soulève aussi la question d'un comportement aux urnes éthiquement responsable. Pour résumer très brièvement, il y a ici deux réponses possibles, basées sur la distinction classique entre éthique de conviction et éthique de responsabilité, pour reprendre la terminologie de Max Weber :

- Dans la perspective d'une éthique de conviction, le comportement aux urnes est l'expression d'une conviction politique qui s'identifie au texte de l'initiative ou qui s'en distancie. Un oui ou un non signifie donc un oui ou un non à ce texte. Au vu des objections développées dans la présente évaluation, l'initiative doit donc être rejetée dans la perspective d'une éthique de conviction.
- Toutefois, dans la perspective d'une éthique de responsabilité, il s'agit aussi de prendre en compte les conséquences attendues du comportement aux urnes. Dans une telle perspective, il est légitime de renforcer une préoccupation afin de lui donner plus de poids politique, sans pour autant approuver sans réserve une ébauche de disposition constitutionnelle. C'est pourquoi un «comportement tactique» aux urnes n'est pas contraire à l'éthique; c'est l'expression d'une appréciation de l'ensemble des faits et de leurs conséquences justifiée par une éthique de responsabilité. De ce point de vue, l'initiative doit être approuvée comme l'expression d'une préoccupation politique essentielle et pas suffisamment prise en considération à ce jour.

Chacune de ces deux perspectives a sa légitimité et ses limites. Une prise de position théologique et éthique dans le contexte protestant ne voudra de toute façon pas lier les consciences, mais les aiguïser. Tout compte fait, un oui peut s'imposer comme un choix responsable sur le plan éthique et politique, même si des réserves de fond suggèrent un non.

Auteur : Otto Schäfer

© Fédération des Églises protestantes de Suisse

Berne, le 15 octobre 2009

info@feps.ch

www.feps.ch