

p.B.51.14.21.20. - PI/PO/mb  
p.B.51.14.21.30.

Berne, le 7 septembre 1961

Note pour Monsieur le Président de la Confédération

Trafic d'armes financé à  
partir du territoire suisse

I. Données du problème

Divers cas de trafic d'armes et l'assassinat Stauffer à Zurich viennent d'attirer à nouveau l'attention de l'opinion publique en Suisse et à l'étranger sur le problème du commerce de matériel de guerre, et plus particulièrement sur un des aspects de celui-ci, à savoir les transactions conduites depuis notre pays mais portant sur les armes qui, étant exportées d'un Etat étranger dans un autre Etat étranger, ne touchent pas notre territoire (commerce international des armes au sens large).

Des voix se sont élevées dans la presse pour s'étonner que de telles transactions soient tolérées et pour demander que l'on y mette bon ordre.

./.

Dans un article paru dans la "Tat" du 10 août (annexe 1) M. J a e c k l e, conseiller national, a demandé que l'on interdise ce genre d'opérations et que l'on modifie pour cela, si nécessaire, la constitution. Il a laissé entendre que la question pourrait être soulevée au cours d'une prochaine session des Chambres fédérales.

./.

De son côté, M. le Conseiller fédéral Schaffner, dans une notice du 11 août, vous a fait part des préoccupations que lui causaient les répercussions de cette publicité (annexe 2).

Le dernier débat sur ce sujet au Conseil natio-

./.





nal remonte à 1958. Le 29 janvier de cette année, M. J a e c k l e avait en effet déposé une motion qui invitait le Conseil fédéral à soumettre aux Chambres un projet de loi prévoyant "la limitation et le contrôle, éventuellement l'interdiction, sur notre territoire du commerce international des armes, y compris le financement". Le 31 janvier, M. G e o r g e s B o r e l avait, de son côté, déposé une motion analogue demandant "l'élaboration d'une loi prévoyant le contrôle des fonds étrangers déposés en Suisse et destinés au financement du trafic d'armes international".

Les motions Jaeckle et Borel donnèrent lieu à une étude approfondie du problème à laquelle participèrent également les Départements de justice et police et militaire. M. le Conseiller fédéral P e t i t p i e r r e y répondit le 9 décembre 1958 (annexe 3). Il exposa que l'instauration d'un contrôle des opérations en question, outre qu'il serait d'une application très difficile, n'était pas possible en l'état actuel, faute d'une base constitutionnelle. M. Petit-pierre accepta cependant les deux motions, sous forme de postulats, et s'engagea à examiner comment l'arrêté du Conseil fédéral du 28 mars 1949 sur le matériel de guerre pourrait être amélioré et complété pour tenir compte, au moins dans une certaine mesure, des vœux exprimés par leurs auteurs.

L'arrêté du 28 mars a été alors entièrement revu au cours de conférences auxquelles prirent part, outre le Département, la Division de justice, le Ministère public fédéral et le Service technique militaire. Ces travaux aboutirent à la modification d'un nombre important d'articles, qui fut approuvée par un arrêté du Conseil fédéral du 28 décembre 1960. Pour tenir compte, dans les limites constitutionnelles des idées émises par MM. Jaeckle et Borel, un article 19 alinéa 2 a été introduit qui prévoit une peine de prison ou d'amende pour celui qui "finance des affaires de



matériel de guerre ou sert d'intermédiaire pour leur financement". Cette disposition, qui comble une lacune de l'ancien texte ne s'applique, précisons-le, que si l'opération financière en question est en rapport avec une transaction illécite au sens de l'arrêté (fabrication en Suisse, exportation de Suisse et transit par la Suisse de matériel de guerre).

La réponse de M. Petitpierre ne leur ayant pas donné entière satisfaction, MM. Jaeckle et Borel n'ont pas retiré leurs postulats qui figurent toujours sur la liste de la chancellerie fédérale.

## II. Situation juridique

L'arrêté du Conseil fédéral du 28 mars 1949, qui constitue notre législation en matière de commerce international de matériel de guerre, repose sur l'article 41 de la C o n s t i t u t i o n f é d é r a l e , adopté en 1938, et plus particulièrement sur ses alinéas 2 et 3. L'alinéa 2 soumet à une autorisation de la Confédération "la fabrication, l'acquisition, le commerce et la distribution d'armes, de munitions, d'explosifs, d'autre matériel de guerre et de pièces détachés". L'alinéa 3 dispose :

"l'importation et l'exportation d'armes, de munitions et de matériel de guerre dans le sens de la présente disposition ne peuvent avoir lieu qu'avec l'autorisation de la Confédération. Celle-ci a le droit de subordonner également le transit à des autorisations."

Cette disposition est reprise presque textuellement à l'article 1 de l'ACF du 28 mars 1949. L'article 7 de cet arrêté prévoit par ailleurs que quiconque veut "fabriquer du matériel de guerre, en acquérir pour le vendre, en faire le commerce, le distribuer ou l'entreposer, servir d'intermédiaire pour l'acquisition, le commerce ou la distribution de matériel de guerre" est soumis au régime du permis.



- 4 -

Ces articles ont posé un problème d'interprétation. Concernent-ils en effet uniquement les livraisons de matériel de guerre qui touchent notre pays parcequ'il y est importé, en est exporté ou y passe en transit, ou s'appliquent-ils également aux affaires en général traitées dans notre pays mais portant sur du matériel qui est et qui demeure à l'étranger ? C'est donc essentiellement la notion "d'intermédiaire" qu'il s'agissait de définir.

La question a été tranchée par la Cour de cassation pénale du Tribunal fédéral dans un arrêt du 23 février 1951 (ATF 77 IV page 30, affaire Michoud et consorts).

Le Ministère public bôlois avait en 1950 renoncé à poursuivre Michoud auquel il était reproché d'avoir servi d'intermédiaire dans une livraison de matériel de guerre d'un Etat étranger dans un autre, en estimant que ce genre d'activité ne tombait pas sous le coup de l'ACF de 1949 qui ne punit que le trafic, sans autorisation, de matériel situé en Suisse ou passant par notre pays.

Le Ministère public fédéral s'éleva contre cette interprétation et recourut au Tribunal fédéral en soutenant que le régime du permis s'applique au commerce de matériel de guerre dans son ensemble. Son argumentation se laisse résumer ainsi : le commerce d'armes n'est pas interdit d'une manière générale. L'article 41 de la constitution a été introduit en 1938 pour qu'on puisse le contrôler et cela dans l'intérêt de nos relations internationales et de notre politique de neutralité. Ce mobile trouve son expression dans l'ACF du 28 mars 1949 qui se fonde expressément non seulement sur l'article 41 mais aussi sur l'article 102, chiffres 8 et 9 de la constitution (relations avec l'étranger, maintien de l'indépendance et de la neutralité). Or, de ce point de vue, peu importe le lieu où se trouve le matériel de guerre objet d'une transaction; dans tous les cas,

./.



- 5 -

celle-ci présente un intérêt du point de vue de nos relations internationales et de notre politique de neutralité : elle ne doit donc pas être tolérée sans autorisation préalable.

Le Tribunal fédéral a rejeté l'argumentation du Ministère public en se fondant pour l'essentiel sur les débats parlementaires qui avaient précédé l'adoption de l'article 41. Il constate en effet que l'assemblée fédérale n'avait, contrairement au projet du Conseil fédéral qui lui était soumis, qu'autorisé ce dernier à subordonner le transit de matériel de guerre à une autorisation. Les Chambres avaient donc manifesté une certaine réserve, en estimant qu'une obligation, à charge du gouvernement helvétique, de contrôler des opérations de transit pourrait l'amener à s'immiscer dans les affaires d'Etats tiers et à prendre de ce fait une responsabilité qui ne devrait être assumée que dans des cas graves. Pour le Tribunal fédéral, cette attitude du Parlement contredit la thèse selon laquelle l'article 41 devrait être interprété comme soumettant au régime du permis des transactions portant sur du matériel qui ne touche à aucun instant le territoire de notre pays. Une telle interprétation comporterait en effet, dans la pratique, un risque d'ingérence dans les affaires d'Etats tiers encore plus étendu que celui qu'aurait représenté le contrôle obligatoire du simple transit, dont on n'a pas voulu.

La situation ne s'est pas modifiée depuis cet arrêt, le Tribunal fédéral n'ayant pas eu l'occasion, à notre connaissance, de se prononcer sur une affaire analogue.

Par conséquent, à moins d'un hypothétique renversement de jurisprudence, un droit de regard des autorités fédérales sur le commerce international des armes en général, et à plus forte raison, l'interdiction pure et simple de ce

./.



genre de commerce que préconise maintenant M. Jaeckle, sont impossibles sans une modification préalable de notre constitution.

### III. Aspects politiques et pratiques

./.

Dans une étude qu'il a faite le 3 juillet 1958 (annexe 4), le Département de justice et police se demande si une telle modification de notre constitution serait justifiée. La ratio legis de l'actuel article 41 étant en tout premier lieu des considérations de politique de neutralité, c'est à la lumière de ces principes que l'opportunité d'une révision devrait être étudiée. Sans préjuger de l'avis du Département politique, le Département de justice et police déclarait à ce sujet "ne pas croire que notre politique de neutralité en général et les cas de participation, constatés jusqu'à présent, de firmes ou de particuliers suisses à des opérations portant sur des armes à l'étranger justifiaient vraiment une extension du contrôle du commerce de matériel de guerre dans le sens préconisé par MM. Jaeckle et Borel".

./.

De son côté, M. Petitpierre a abordé cette question dans sa réponse du 9 décembre 1958 (annexe 2) ainsi que dans celle qu'il a donnée, le 8 mars 1957 (annexe 5), à une précédente interpellation Borel. Exposant les grandes lignes du problème des exportations de matériel de guerre au regard de notre politique de neutralité, il avait relevé que nous nous sommes imposés dans ce domaine des limitations qui vont au delà de ce que prescrit le droit des gens. D'où s'inférait, mais cela ne fut pas dit expressément, qu'une extension du droit de contrôle, voire même l'interdiction de toute espèce de commerce international, ne se justifiaient guère du point de vue de notre politique de neutralité.

L'on s'est aussi penché sur les problèmes que

./.



poserait dans la pratique un contrôle plus étendu. Les principales difficultés relevées par le Département de justice et police et par M. Petitpierre seraient les suivantes :

- Le contrôle d'opérations normales conclues entre deux Etats étrangers et qui ne concernent pas la Suisse, en ce sens que le matériel ne touche pas notre territoire, nous amènerait à nous immiscer dans des affaires qui ne nous regardent pas. Le Tribunal fédéral, dans son arrêt, avait déjà relevé ce point.
- Les mesures que nous pourrions prendre n'empêcheraient vraisemblablement pas l'exercice de ce trafic. Les intermédiaires sont en effet généralement très difficiles à repérer; ils camouflent aisément leurs activités. Leurs transactions sont réglées par virements bancaires à des comptes numéro et la loi sur le secret bancaire paralyserait les enquêteurs. Le trafic des stupéfiants donne une idée de ce genre de difficultés qui seraient, dans le cas qui nous occupe, aggravées par le fait que l'on ne pourrait pas compter sur une entraide internationale.

#### IV. Opinion du Service juridique

M. le Prof. Bindschedler, à qui nous avons soumis les considérations ci-dessus, s'est de son côté exprimé de la façon suivante :

" Mit Ihnen bin ich der Auffassung, dass unsere Massnahmen auf diesem Gebiete mit der Neutralitätspolitik nichts zu tun haben und es höchst gefährlich ist, sie mit neutralitätspolitischen Erwägungen zu begründen. Wir konstruieren damit nichtbestehende Neutralitätspflichten, die ausländische Regierungen eines Tages gegen uns verwenden können.

Ich bin gegen weitere Massnahmen, die doch nicht durch-



- 8 -

" gesetzt oder kontrolliert werden können. Es ist rechtspolitisch unerwünscht, Gesetze zu erlassen, von denen man weiss, dass sie nur auf dem Papier stehen bleiben werden. Der Vergleich mit den Vorschriften über den Rauschgifthandel geht fehl, weil auf diesem Gebiete eine enge Zusammenarbeit zwischen den Polizeibehörden der Staaten besteht. Würden wir ferner die Genehmigungspflicht ausdehnen, so würde die Eidgenossenschaft eine Verantwortung übernehmen für Vorgänge, die sie nicht überblicken kann.

Ich darf Sie in diesem Zusammenhang noch auf den Artikel verweisen, den ich seinerzeit in der Sondernummer 'Armee und Wirtschaft' der 'Schweizerischen Handelszeitung' veröffentlicht habe und den Sie ja kennen." (Beilage 8)

#### V. Conclusions

- 1) Il ne paraît pas opportun de modifier l'attitude prise jusqu'à présent.
- 2) Il y aurait lieu cependant, pour tenir compte des craintes pleinement justifiées de M. Schaffner, de profiter d'une éventuelle intervention au Parlement pour expliquer clairement, une fois de plus, notre politique sur la question du matériel de guerre.
- 3) Le problème étant surtout de caractère juridique, voire constitutionnel, on peut se demander s'il ne serait pas indiqué qu'une nouvelle réponse parlementaire soit donnée non plus par le Chef du Département politique, mais par celui du Département de justice et police, ce qui serait en même temps de nature à "dépolitiser" l'affaire.

Annexes (voir page 9)

DEPARTEMENT POLITIQUE FEDERAL  
Affaires Politiques  
p. o.

10.  
Probst  
. / .



Annexes :

- 1) Article dans la "Tat" du 10 août 1961
- 2) Note de M. Schaffner, du 11 août 1961
- 3) Réponse de M. Petitpierre, du 9 décembre 1958, aux motions Jaeckle et Borel
- 4) Etude du Département de justice et police, du 3 juillet 1958
- 5) Réponse de M. Petitpierre, du 8 mars 1957, à une interpellation Borel
- 6) Article de la NZZ du 22 août 1961 (M. Nef)
- 7) Statistique sur nos exportations de matériel de guerre, 1954-1960.
- 8) Neutralitätspolitische Probleme der schweizerischen Rüstung, von Prof. R.L. Bindschedler (Sonderheft "Armee und Wirtschaft" der Schweizerischen Handelszeitung).