

92.080

**Message  
concernant l'initiative populaire  
«pour une Suisse sans nouveaux avions de combat»**

du 28 octobre 1992

---

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

Nous vous soumettons le message concernant l'initiative populaire «pour une Suisse sans nouveaux avions de combat» et vous proposons de la soumettre sans contre-projet au vote du peuple et des cantons en leur recommandant de la rejeter.

Le projet d'arrêté fédéral est joint au présent message.

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

28 octobre 1992

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Felber

Le chancelier de la Confédération, Couchepin



## Condensé

L'initiative populaire «pour une Suisse sans nouveaux avions de combat» (ci-après «initiative») a été déposée par le «Groupe pour une Suisse sans armée» le 1<sup>er</sup> juin 1992, sous forme d'un projet rédigé de toutes pièces; elle a recueilli 181 707 signatures valables.

L'initiative satisfait aux exigences formelles et matérielles concernant la validité, admises par la doctrine et la pratique actuelles, même si les clauses à effet rétroactif dans les initiatives populaires constituent un problème en matière de droit constitutionnel.

L'initiative vise à instaurer un moratoire en matière d'acquisition d'avions de combat, entre le 1<sup>er</sup> juin 1992 et le 31 décembre 1999. Il ne s'agit donc pas seulement d'empêcher l'acquisition de 34 FA-18, mais plutôt d'obliger la Suisse à renoncer à moderniser ses forces aériennes avant la fin de 1999. La nécessité d'acquérir de nouveaux avions de combat a été explicitée dans le programme d'armement 1992 et dans le plan directeur 95 de l'armée. Dans le présent message, seuls les arguments les plus importants qui parlent en faveur d'un renouvellement de notre aviation sont récapitulés sommairement. Renoncer au renouvellement de notre force aérienne, c'est renoncer au moyen qui, au début d'un conflit, joue le rôle le plus important en matière de dissuasion et, plus tard, est l'instrument de combat le plus efficace.

En raison de son statut de neutralité permanente, la Suisse est tenue par le droit international d'assurer elle-même sa défense. En cas d'acceptation de l'initiative, il conviendrait de revoir notre politique de sécurité actuelle. Pour l'armée, renoncer à une force aérienne efficace signifie un affaiblissement de la capacité défensive au sol. La protection de la population civile en souffrirait. L'acceptation de l'initiative mettrait en péril, à moyen terme, l'existence de notre force aérienne. En outre, la perte des commandes, dont bénéficiera l'industrie suisse grâce à cette acquisition, entraînerait la suppression de nombreux emplois.

Les moyens financiers nécessaires à l'acquisition des nouveaux avions de combat sont compris intégralement dans les limites du crédit pour les dépenses d'armement prévues par le plan financier de la législation. Ne pas acquérir de nouveaux avions de combat ne signifie donc pas forcément faire des économies: en effet, la lacune que comporte notre défense aérienne devrait être comblée par d'autres systèmes d'armes nouveaux.

## Message

### 1 Considérations d'ordre formel

#### 11 Teneur

L'initiative populaire a la teneur suivante:

Les dispositions transitoires de la constitution fédérale sont complétées comme il suit:

*Dispositions transitoires art. 20 (nouveau)*

<sup>1</sup> Jusqu'en l'an 2000, la Confédération ne peut acquérir de nouveaux avions de combat.

<sup>2</sup> Sont réputés nouveaux les avions de combat dont l'acquisition est décidée par l'Assemblée fédérale entre le 1<sup>er</sup> juin 1992 et le 31 décembre 1999.

#### 12 Aboutissement

L'initiative populaire «pour une Suisse sans nouveaux avions de combat» a été déposée le 1<sup>er</sup> juin 1992 par le Groupe pour une Suisse sans armée (GSSA). Par décision du 9 juillet 1992, la Chancellerie fédérale a constaté que l'initiative populaire a abouti, ayant recueilli 181 707 signatures valables (FF 1992 III 1475).

### 13 Validité

#### 131 Exigences formelles

Une initiative peut être déposée sous forme d'une proposition conçue en termes généraux ou sous forme d'un projet rédigé de toutes pièces. L'initiative populaire «pour une Suisse sans nouveaux avions de combat» revêt la forme d'un projet rédigé de toutes pièces. L'unité de la forme est dès lors respectée.

#### 132 Exigences matérielles

Il convient encore d'examiner si les exigences matérielles de validité sont remplies. Une partie des spécialistes du droit constitutionnel suisse considère qu'il existe des limites matérielles à la révision de la constitution, limites qui doivent être respectées également par les initiatives populaires visant une révision partielle. Cependant, les spécialistes ne sont pas d'accord entre eux pour définir ces limites. Dans la pratique des autorités fédérales, seule l'impossibilité de réaliser les buts visés par l'initiative a été considérée, jusqu'à ce jour, comme motif matériel de nullité. S'agissant de l'impossibilité de réalisation, on fait les distinctions suivantes:

##### *Impossibilité de réalisation matérielle*

Seule l'impossibilité de réalisation effective des exigences d'une initiative populaire est acceptée, en règle générale, comme motif de nullité. Le fait qu'une

initiative soit peu raisonnable, peu judicieuse, peu conforme aux exigences ou trop coûteuse, ne joue pas de rôle.

Dans le cas présent, il ne fait aucun doute qu'il est possible de renoncer pendant un certain temps à l'acquisition de nouveaux avions de combat.

*Impossibilité de réalisation temporelle, impossibilité de réalisation en raison d'une violation du droit*

Une initiative populaire peut être déclarée non valide en raison d'une impossibilité de réalisation temporelle. D'après la doctrine, il en outre concevable qu'une initiative populaire soit irréalisable parce qu'elle constitue une violation du droit. Cependant, dans la pratique, jamais une telle décision n'a été prise. S'agissant de la présente initiative, la question est d'importance, notamment en rapport avec la définition des «nouveaux avions» à l'aide d'une période déterminée par deux dates. Il est vrai qu'aux termes de la constitution, l'initiative ne peut pas déployer d'effet anticipé. Toutefois, la date du 1<sup>er</sup> juin 1992, mentionnée dans le texte de l'initiative, peut être considérée comme introduisant une clause de rétroactivité, puisque dès le début, il était clair que le vote aurait lieu après cette date. Selon cette interprétation du texte, des acquisitions d'avions faites après cette date, mais avant la votation, seraient légales. Si l'initiative était acceptée, de telles acquisitions deviendraient toutefois anticonstitutionnelles après coup. Le rétablissement de la constitutionnalité étant cependant pratiquement possible et l'application des principes légaux relatifs à la rétroactivité à l'égard de tiers éventuellement concernés étant également possible, il en résulte que la date initiale anticipée n'entraîne pas de non-validité, même selon cette interprétation.

Selon l'interprétation d'autres spécialistes du droit, l'initiative ne contiendrait en fait pas de clause rétroactive. Selon eux, le fait de prononcer une interdiction d'acquisition dès le 1<sup>er</sup> juin 1992 signifie accorder indûment un effet anticipé à l'initiative dès cette date. Les avions de combat, acquis avant la décision du peuple et des cantons, seraient acquis légalement selon cette interprétation. Les acquisitions pourraient tout au plus être déclarées invalides si l'initiative contenait une disposition expresse à ce sujet (= clause rétroactive). Une telle disposition fait cependant défaut dans le texte de l'initiative. Selon cette interprétation, il est contraire à l'article 123, 1<sup>er</sup> alinéa, de la constitution et à l'article 15, 3<sup>e</sup> alinéa, de la loi fédérale sur les droits politiques (RS 161.1) d'admettre un «effet pratique de rétroactivité»; en effet, ces bases légales prévoient qu'à défaut d'autres dispositions prévues par l'initiative, l'entrée en vigueur (et, partant, le déploiement de ses effets) n'est possible que le jour de son acceptation par le peuple et les cantons. Selon cette interprétation, l'indication de dates au deuxième alinéa du texte de l'initiative qui, en soi, n'est qu'une définition grammaticale, n'aurait juridiquement que le sens d'un moratoire: entre la date de l'acceptation de l'initiative par le peuple et les cantons et le 31 décembre 2000, il ne serait pas licite d'acquérir de nouveaux avions de combat dont l'acquisition aurait été décidée par l'Assemblée fédérale entre le 1<sup>er</sup> juin 1992 et le 31 décembre 1999.

Il ne fait cependant pas de doute que selon les deux interprétations, l'initiative est valide. En outre, il est oisif de se demander laquelle des deux interprétations est la bonne puisque le Conseil fédéral n'a pas l'intention d'acquérir des avions de combat avant la votation sur l'initiative.

## 133 La rétroactivité du point de vue du droit constitutionnel

Les clauses rétroactives que l'on trouve de plus en plus fréquemment ces derniers temps dans les initiatives populaires posent un problème du point de vue du droit constitutionnel. En effet, elles constituent une ingérence dans les compétences et dans la procédure constitutionnelle de la Confédération, puisqu'elles mettent en doute des décisions des autorités qui ont été prises dans le contexte de leur mandat légal. Si les autorités mettent en œuvre des mesures qui ont fait l'objet d'une décision, sans tenir compte de la clause rétroactive, elles s'exposent à des reproches consistant à dire que les décisions prises avant la votation placent le peuple devant un fait accompli qui ne peut être éliminé qu'au moyen de sacrifices financiers importants. Inversement, si les autorités renoncent à exécuter des décisions prises légalement et les tâches qui en découlent, en raison de clauses rétroactives contenues dans des initiatives populaires, il en résulte une entrave peu souhaitable à l'action de l'Etat. En outre, les clauses à effet rétroactif nuisent à la sécurité du droit.

## 134 Résumé

L'initiative populaire «pour une Suisse sans nouveaux avions de combat» est conforme aux exigences formelles et matérielles de validité. La question de savoir si des initiatives, qui constituent en fait, comme c'est le cas pour la présente, un référendum administratif, sont conformes à l'esprit du droit d'initiative à l'échelon de la constitution, est une question de principe qui devra être examinée dans le cadre d'une éventuelle révision de la réglementation qui régit le droit d'initiative.

## 14 Interprétation de l'initiative

### 141 Généralités

Pour l'interprétation d'une initiative populaire, on se fonde sur sa teneur et non sur la volonté subjective de ses auteurs. Une éventuelle justification du projet ainsi que des avis émis par les auteurs peuvent cependant entrer en ligne de compte. En outre, les circonstances qui ont été à l'origine de l'initiative peuvent être prises en considération. L'interprétation du texte est faite selon les règles habituelles.

### 142 Le terme «acquisition»

«Acquérir» des nouveaux avions de combat signifie obtenir l'autorisation de disposer d'un tel système d'armes. La forme juridique de l'acquisition ne joue pas un rôle très important. Il en résulte que l'interdiction d'acquisition s'applique non seulement à l'achat, mais également à la location ou au leasing, dans la mesure où il en résulterait pour la Confédération un droit de disposer d'avions qui est précisément visé par l'initiative.

En revanche, les procédures d'évaluation ne sont pas comprises dans la notion d'acquisition, dans la mesure où elles n'entraînent pas une obligation d'achat d'un

certain type d'avion de combat. L'amélioration de la valeur combative d'avions acquis antérieurement n'est pas non plus concernée par l'interdiction d'acquisition.

### **143 La notion de nouvel avion de combat**

Des avions de combat sont des avions destinés à des missions de combat, des avions armés.

En ce qui concerne l'application de l'initiative, il est indifférent de savoir s'il s'agit d'avions de combat neufs, sortant de fabrique, ou d'occasion. Le 2<sup>e</sup> alinéa du texte de l'initiative montre clairement que même des avions d'occasion seraient concernés par l'initiative. Au sens de l'initiative, le terme «nouveau» signifie qu'il s'agit d'avions de combat dont l'acquisition a été décidée par l'Assemblée fédérale entre le 1<sup>er</sup> juin 1992 et le 31 décembre 1999.

### **144 Conséquences juridiques de l'initiative**

L'acceptation de l'initiative signifierait qu'il faudrait renoncer à l'acquisition d'avions jusqu'en l'an 2000.

La disposition constitutionnelle proposée s'adresse à la Confédération et son sens juridique est clair. Si elle était acceptée, elle déploierait immédiatement ses effets juridiques. Il ne serait pas nécessaire d'élaborer une loi d'exécution.

## **2 La nécessité de nouveaux avions de combat**

Dans son message du 18 décembre 1991 (FF 1992 I 673) et dans le plan directeur de l'armée 95 (FF 1992 I 845), le Conseil fédéral a expliqué en détail la nécessité d'acquérir de nouveaux avions. Dans le présent message, seuls les points les plus importants qui plaident en faveur du renouvellement de notre force aérienne seront récapitulés.

L'équipement de l'armée doit être adapté régulièrement à l'évolution technologique. C'est à cet effet que des programmes d'armement sont soumis chaque année au Parlement.

L'acquisition de 34 avions de combat FA-18 Hornet s'inscrit dans un processus de renouvellement tout à fait normal. Les avions Mirage III S, qui sont en service depuis plus de 25 ans, doivent être remplacés dans leur fonction de chasseur-intercepteur. Ils sont techniquement dépassés et ne sont plus à même de satisfaire aux exigences du combat aérien moderne. Une amélioration technique de leur valeur combative ne permettrait pas non plus d'élever leurs performances au niveau de celles d'avions de chasse de la génération la plus moderne.

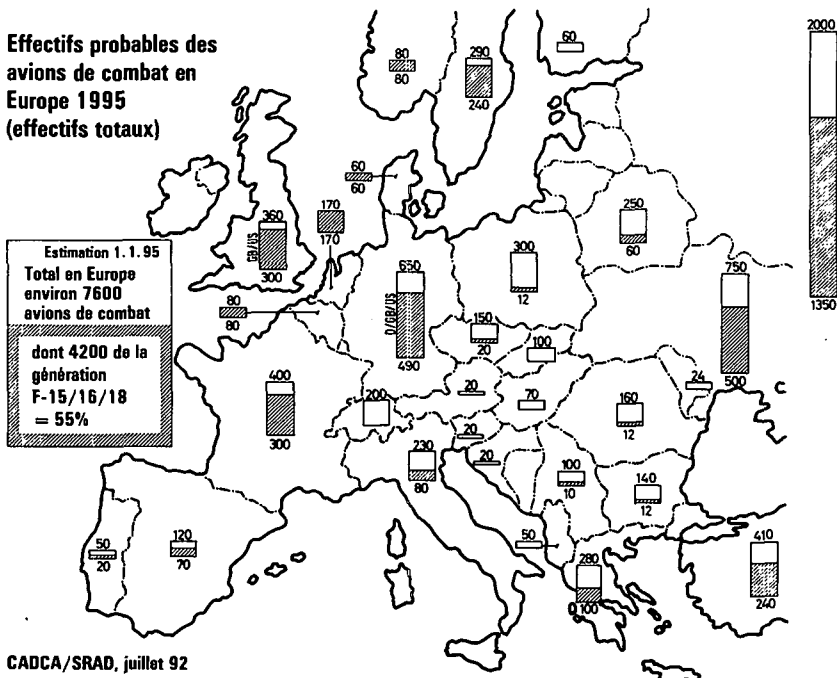
Les 110 Tiger F-5 E/F, avions de chasse destinés à la couverture aérienne, ne sont pas utilisables par n'importe quelles conditions atmosphériques et ne peuvent être engagés dans des missions d'interception que lorsque les conditions sont très favorables. Leurs performances correspondent à celles de la classe des Mirage III S, elles sont nettement inférieures à celles des avions de combat modernes.

Pour des raisons d'âge, le parc des Hunter, qui a plus de 35 ans, doit également être remplacé. Au total, il est prévu de remplacer 130 avions désuets par 34 nouveaux avions.

L'infériorité de nos avions de combat actuels peut être illustrée par l'exemple suivant, pris parmi les essais faits avec le FA-18 dans notre pays. Il s'agit d'une rencontre frontale entre un FA-18 et quatre Mirage III S: les deux partis volent à 6000 mètres d'altitude et ont tous deux une vitesse de Mach 0,9 (1025 km/h). Au début de l'essai, ils sont éloignés l'un de l'autre de 120 km. A une distance de plus de 100 km, le pilote du FA-18 voit les quatre Mirage sur son écran radar. A une distance de près de 40 km, il lance, simultanément, ses quatre missiles actifs Amraam, guidés par radar, contre les quatre Mirage et déboîte immédiatement après. Les quatre missiles Amraam atteignent les quatre Mirage III S, avant même que leurs pilotes n'aient aperçu l'adversaire sur leurs radars de bord et qu'ils n'aient pu se rendre compte qu'on leur tire dessus.

Cet exemple montre clairement que nos Mirage III S n'ont aucune chance contre des avions de combat modernes de la classe du FA-18 et que les perspectives de survie de leurs pilotes sont minimes. En revanche, les expériences faites à l'étranger montrent que ces avions constituent encore un potentiel combatif suffisant lorsqu'ils sont appuyés par des avions de combat FA-18, qui peuvent les guider contre des buts volant très bas et les mettre en garde contre des agresseurs éloignés.

### Effectifs probables des avions de combat en Europe 1995 (effectifs totaux)



Compte tenu de la durée de l'acquisition des nouveaux avions, qui est de plusieurs années, et de leur durée d'utilisation, qui est de plus de trente ans, le renouvellement de nos appareils est urgent. Tout retard accentuerait la carence technique de nos moyens actuels de défense aérienne par rapport aux forces aériennes en usage dans d'autres pays.

Même après l'application des traités de désarmement actuels, qui ne sont cependant pas tous ratifiés, il restera un potentiel d'armes important en Europe. Dans de nombreux pays, les forces de l'air sont développées sur le plan qualitatif. A part la Suisse, peu de pays européens sont encore équipés exclusivement d'avions de combat des années cinquante à septante. Ces potentiels modernes pourraient, selon l'évolution politique, constituer une menace directe ou indirecte pour notre pays également. Le renouvellement prévu de nos avions est destiné à permettre à notre force aérienne de continuer à assurer notre souveraineté aérienne, afin de sauvegarder notre neutralité et d'assurer la défense de notre espace aérien en cas de nécessité.

Le remplacement d'une partie de notre force aérienne périmée par de nouveaux avions de combat est un élément essentiel d'armée 95. La doctrine de la défense dynamique, présentée dans le plan directeur de l'armée 95, prévoit la formation d'efforts principaux des forces défensives, en fonction de la menace. Elle nécessite une grande mobilité de nos propres formations, qui ne peut être garantie qu'à la faveur d'un écran aérien efficace. Sans cet écran, les troupes au sol et la population civile seraient exposées à des dangers très importants.

Une défense aérienne efficace comprend des éléments statiques et des éléments mobiles, c'est-à-dire des moyens de défense contre avions et des avions. Des systèmes de défense sol-air à eux seuls ne suffisent pas. Seule l'aviation peut, en cas de crise, contrer une menace aérienne en temps utile, former des efforts principaux et concentrer des forces en quelques minutes. La défense contre avions, qui est de nature statique, n'est pas en mesure de former de tels efforts spécifiques, brefs et puissants. En outre, elle ne peut que tirer ou ne pas tirer, mais ne peut identifier et mettre en demeure, ce qui exclut son intervention en vue de sauvegarder la souveraineté aérienne. Une combinaison bien étudiée d'avions et de systèmes de défense contre avions est indispensable pour obtenir un effet dissuasif et former un écran efficace. La seule acquisition de moyens de défense contre avions supplémentaires ne suffirait pas à remplacer les avions de combat.

Renoncer au renouvellement de notre force aérienne reviendrait en dernier ressort à accepter en cas de conflit la violation de notre espace aérien par des avions étrangers ou à envisager la collaboration avec d'autres pays en matière de défense aérienne. Une telle collaboration relative à un domaine important de notre défense nationale serait contraire à notre conception actuelle de la politique de sécurité et de la neutralité et soulèverait la question de savoir si, dans ce contexte, le maintien de notre neutralité traditionnelle est encore possible. Le Conseil fédéral est d'avis qu'une nouvelle orientation aussi fondamentale de notre politique extérieure et de notre politique de sécurité ne devrait pas être adoptée uniquement parce que notre pays veut renoncer à une défense aérienne efficace pour des raisons financières.



Pour les raisons mentionnées, qui ont été exposées en détail dans le message relatif au programme d'armement 1992, le Conseil fédéral considère que le renouvellement prochain de notre force aérienne est indispensable. Le Conseil national et le Conseil des Etats, après avoir pris connaissance du message du Conseil fédéral des 12 et 17 juin 1992, ont approuvé le projet d'acquisition en adoptant l'arrêté suivant (FF 1992 III 969):

#### Article premier

<sup>1</sup> L'acquisition de 34 avions de combat FA-18 Hornet, y compris le matériel afférent, telle qu'elle a été proposée dans le message du 18 décembre 1991 (Programme d'armement 1992), est approuvée.

<sup>2</sup> Un crédit d'engagement de 3495 millions de francs est ouvert à cet effet.

#### Art. 2

<sup>1</sup> Les crédits de paiements annuels sont inscrits au budget.

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral règle les modalités de l'acquisition.

<sup>3</sup> Le Conseil fédéral fera en sorte que les frais qui résulteront – entre l'entrée en vigueur du présent arrêté et la votation sur l'initiative populaire «pour une Suisse sans nouveaux avions de combat», mais au plus tard le 1<sup>er</sup> juillet 1993 – d'un abandon éventuel du projet d'acquisition n'excèdent pas les 50 millions de francs déjà engagés.

### 3 Appréciation de l'initiative

Le but déclaré du GSSA est de supprimer l'armée suisse. Ce but a été confirmé récemment par la publication d'un projet pour une initiative «GSSA-II». Le lancement de l'initiative contre le renouvellement de notre aviation jusqu'en l'an 2000 constitue une étape logique du désarmement de notre pays. En frappant l'aviation, un système partiel important de l'armée est voué à l'abandon et la crédibilité de notre volonté de défense est diminuée. Si l'initiative est acceptée, le GSSA aura atteint un premier but partiel visant la substance de notre défense nationale militaire. L'armée serait affaiblie d'une manière décisive. Notre capacité de défendre notre souveraineté, de même que la solidarité avec nos voisins européens, seraient notablement entravées.

L'initiative du GSSA exige l'inscription dans notre constitution d'un moratoire en matière d'acquisition d'avions. Elle veut que jusqu'en l'an 2000, la Suisse renonce à tout renouvellement de son aviation. Ce n'est donc pas seulement l'acquisition des 34 FA-18 qui est en cause, mais beaucoup plus. On veut nous empêcher de constituer une défense aérienne moderne et nous obliger à renoncer à l'instrument qui, au début d'un conflit, joue un rôle important de dissuasion et plus tard, lors de la lutte contre un adversaire, est un atout important de notre défense.

Le peuple et les cantons sont appelés à mesurer pleinement les conséquences graves d'une acceptation de l'initiative. En renonçant à renouveler notre aviation démodée, on réduirait fortement la protection de notre espace aérien, ce qui risque d'aboutir, à moyen terme, à l'abandon progressif de notre force aérienne.

Trois autres initiatives populaires cherchent à déprécier notre défense nationale par étapes: l'initiative concernant les places d'armes vise l'efficacité de l'instruction, l'initiative concernant l'interdiction totale d'exportation d'armes vise l'exis-

tence des entreprises suisses actives dans le domaine de la défense nationale et l'initiative concernant la réduction de 50 pour cent des dépenses militaires vise à réaliser l'impuissance financière de l'armée. Ce qu'on veut obtenir c'est que l'armée perde sa crédibilité et sa capacité de protéger le pays contre l'extérieur et de fournir une aide au cœur même du pays.

#### **4 Conséquences d'une acceptation de l'initiative**

##### **41 En ce qui concerne la politique de sécurité**

Pour remplir sa mission principale, qui est la prévention de la guerre et la défense, l'armée est tributaire d'un équipement adéquat. Sans moyens efficaces de protection aérienne, la concordance entre la mission de l'armée et les moyens nécessaires pour la remplir est rompue.

La mission de prévention de la guerre exige que des mesures soient prises permettant de signifier à n'importe quelle partie à un conflit que le territoire et l'espace aérien suisses ne peuvent être utilisés. Ces mesures doivent aussi offrir la garantie à nos voisins qu'aucune menace ne les guette à partir du territoire suisse. Un pays qui ne fait pas d'effort pour préserver sa souveraineté aérienne invite en quelque sorte les parties potentielles à un conflit à prendre des mesures de prévention à l'égard de menaces provenant de son espace aérien insuffisamment protégé. En dernier ressort, une protection défaillante de l'espace aérien entraîne le risque d'une guerre aérienne entre puissances étrangères sur notre territoire.

Un Etat dont la neutralité est permanente est tenu par le droit international de veiller lui-même à sa défense. La crédibilité de notre neutralité armée est déterminée par notre volonté de garantir nos devoirs d'Etat neutre au moyen d'un armement militaire adéquat. En matière de défense aérienne, on attend les mêmes efforts de la Suisse que ceux que d'autres petits pays d'Europe, tels que les Pays-Bas, le Danemark, la Suède et la Finlande ont entrepris ou sont en voie d'entreprendre. La Suisse neutre ne peut se permettre d'espérer que d'autres Etats viendront à son secours en cas de conflit, compensant ainsi les lacunes de son dispositif défensif. En agissant ainsi, elle accepterait a priori qu'en cas de guerre généralisée en Europe, sa neutralité serait violée et qu'elle serait entraînée dans des conflits armés. En dernier ressort, elle renoncerait à l'effet protecteur de la neutralité.

Si l'initiative était acceptée, il faudrait revoir le principe de notre politique de sécurité actuelle. La question se poserait de savoir si la Suisse doit envisager une coopération militaire avec les pays voisins ou chercher à entrer dans une alliance défensive pour assurer sa défense aérienne par des forces armées étrangères. Une telle intégration mettrait en question la crédibilité de notre neutralité actuelle. Selon l'évolution de la situation en matière de sécurité, renoncer à moderniser notre aviation signifierait amorcer un processus d'abandon d'une politique de défense autonome qui a fait ses preuves pendant plus de cent ans. Il faut toutefois être conscient qu'aucun partenaire éventuel n'accepterait d'assumer la défense de notre espace aérien et de dissocier ses moyens, forcément limités en cas de conflit, sans exiger une contre-prestation importante de la Suisse. Le tribut en matière

d'effort militaire que nous devrions payer pour notre participation à une alliance défensive serait sans nul doute très important, même dans le domaine de la défense aérienne.

## 42 En ce qui concerne l'armée

La conception d'engagement de l'armée est décrite en détail dans le plan directeur armée 95. Elle est fondée sur la conviction largement répandue sur le plan international que la défense au sol d'un pays ne peut être assurée qu'en combinaison avec une défense efficace de l'espace aérien.

L'aviation est le meilleur moyen pour assurer, en cas de crise et de conflit, la liberté de manœuvre nécessaire à la conduite civile et militaire. Elle peut assumer la fonction de gardien avec souplesse et déployer un effet dissuasif puissant. Aucun autre système d'armes ne dispose d'une mobilité aussi élevée, alliée à la capacité de réaction et à la souplesse qui permettent de créer des efforts principaux à n'importe quel endroit et à n'importe quel moment. Les moyens de défense aérienne, liés à l'infrastructure terrestre, ne possèdent pas cette faculté.

En renonçant à une force aérienne efficace et en se limitant aux moyens terrestres, notre faculté de défense serait mise en doute. Des systèmes défensifs monodimensionnels n'ont aucune chance dans les scénarios de conflits modernes. La protection de la population ne pourrait être assurée d'une manière satisfaisante.

Il en résulte que les avions de combat modernes constituent une composante essentielle de la défense dynamique, que décrit le plan directeur 95 de l'armée. L'idée de base, qui est d'intercepter rapidement les formations adverses avec des forces importantes et de les bouter hors du pays ou de les détruire, exige une mobilité importante sur le champ de bataille. Cette mobilité n'est possible que grâce à un écran aérien efficace.

En cas de crise ou de défense du pays, les scénarios suivants pourraient devenir probables, si nous devons renoncer à des avions de combat modernes:

- La prévention stratégique de la guerre par une défense efficace ne serait pas crédible.
- La Suisse éclaterait en diverses zones de combat et l'on se bornerait à défendre des secteurs clés au lieu de pratiquer une défense dynamique intégrale.
- Des combats retardateurs causant de lourdes pertes dans la population civile et dans la troupe seraient la conséquence de la suprématie aérienne adverse.

Le moratoire en matière d'avions de combat diminuerait l'efficacité de notre armée à un point tel, que nos voisins se verraient dans l'obligation de s'occuper du «vide suisse».

## 43 En ce qui concerne l'aviation

Si l'initiative était acceptée, nos pilotes seraient obligés, en cas de conflit, d'aller au combat avec du vieux matériel. Leurs chances de survie seraient très faibles. On

peut penser que cette situation ne sera pas sans conséquence sur le recrutement de pilotes.

L'acceptation de l'initiative supprimerait toutes perspectives professionnelles pour les pilotes militaires. Il est à craindre qu'une partie importante de ce personnel quitterait la Confédération pour aller travailler dans l'aviation civile. Le personnel permettant d'assurer en permanence la présence opérative en vue de sauvegarder la souveraineté aérienne, sans avoir recours à des pilotes de milice, ferait défaut.

En outre, les instruments assurant la formation des pilotes militaires de milice et professionnels viendraient à manquer. A moyen terme, le recrutement ne pourrait plus être assuré. Les escadrilles de combat vivraient pendant quelques années grâce à des réserves de personnel, avant d'être inévitablement dissoutes faute d'effectifs. La liquidation, pour raison d'âge, des avions de combat existants devenant impérieuse, l'escadre de surveillance ne pourrait être maintenue, si ces avions n'étaient pas remplacés par des moyens modernes.

On peut faire le même raisonnement pour les spécialistes des entreprises d'entretien. Les spécialistes de pointe dans le domaine de l'électronique et de l'informatique partiraient dans l'industrie privée où l'on continue à travailler avec des systèmes modernes. Enfin, la non-acquisition de nouveaux avions aurait des conséquences directes sur les emplois de l'Office fédéral des aérodromes militaires et de la Fabrique fédérale d'avions d'Emmen. L'absence de nouvelles commandes entraînerait la suppression de nombreux emplois.

#### **44 En ce qui concerne l'économie**

L'industrie suisse participera par un volume de commandes d'environ 310 millions de francs à la fabrication des 34 FA-18. En outre, des possibilités de faire des affaires en dehors du secteur de l'armement pour environ 2000 millions de francs lui seront ouvertes à titre d'affaires compensatoires. Il en résulte une garantie d'occupation de milliers de places de travail pendant environ dix ans.

En plus de l'adjudication de mandats pour des produits et des services techniques, les affaires compensatoires relatives à l'acquisition du FA-18 peuvent aboutir à des associations, à un transfert de savoir-faire et de technologie, à une collaboration en matière de recherches et à un appui sur le plan du marketing.

L'engagement pris par l'industrie des USA en vue d'une participation indirecte signifie pour l'industrie suisse une ouverture de marchés d'exportation pour sa production civile, marchés qui sont difficilement accessibles à des étrangers. Des entreprises déjà établies dans ces marchés d'exportation auront la chance d'améliorer leur situation.

L'acquisition d'avions de combat a été décidée pour des raisons de sécurité et non pour des raisons de politique de l'emploi. Toutefois, dans la situation économique actuelle, ce serait faire preuve d'un manque de sens des responsabilités que de ne pas exploiter judicieusement les avantages économiques résultant de l'acquisition de nouveaux avions de combat.

## 45 En ce qui concerne les finances fédérales

Suite à l'évolution de la situation en Europe en matière de politique de sécurité et aux problèmes des finances de la Confédération, le plan financier valable jusqu'en 1996 prévoit que les dépenses du DMF ne s'accroîtront pas. En fait, les dépenses pour l'armement sont même inférieures à ce qu'elles étaient en 1990. Les dépenses militaires diminueront d'environ 15 pour cent jusqu'en 1996, et les seules dépenses d'armement de près de 20 pour cent. Malgré l'acquisition des avions de combat, la participation du DMF à l'assainissement des finances fédérales est donc particulièrement substantielle.

Le crédit pour les dépenses d'armement fixé par le plan financier de la législature comprend la totalité des moyens prévus pour l'acquisition du nouvel avion de combat. En effet, dans la perspective de ce projet d'acquisition, les programmes d'armement ont été réduits avant 1992 déjà. Par ailleurs et pour les mêmes raisons, d'autres projets d'armement futurs seront différés dans la mesure où notre sécurité n'en souffre pas. Cette manière de procéder offre la garantie que l'acquisition de nouveaux avions de combat n'entraînera ni augmentations d'impôts, ni réductions dans d'autres domaines de la Confédération, par exemple dans celui de la prévoyance sociale.

Le crédit de 3495 millions de francs que prévoit le message est un crédit d'engagement qui permet de conclure les contrats avec le gouvernement américain. Les paiements se répartiront sur au moins sept années budgétaires. La charge moyenne annuelle que devra supporter le budget du DMF sera donc de 500 millions de francs, soit moins de 10 pour cent du budget global du DMF.

Les dépenses militaires de la Suisse qui représentent 1,5 pour cent du produit national brut sont nettement les plus basses de celles de tous les Etats d'Europe (à l'exception de l'Autriche).

Ne pas acquérir de nouveaux avions de combat ne signifie pas automatiquement faire des économies. La lacune que comporte notre défense aérienne devrait être comblée dans la mesure du possible par d'autres systèmes d'armes. Les moyens financiers prévus pour les FA-18 seraient utilisés pour la réalisation d'autres projets d'armement indispensables. Compte tenu de la nécessité urgente de renforcer la force aérienne, toute acquisition de remplacement présenterait un rapport coût/efficacité plus défavorable.

## 5 Conclusions

- 50 Le «Groupe pour une Suisse sans armée» ne veut pas seulement empêcher l'acquisition du FA-18, il veut en réalité supprimer l'armée entière. Le GSSA s'efforce de réaliser cet objectif en procédant par étapes.
- 51 Si l'initiative était acceptée, ce n'est pas seulement l'achat du FA-18 qui serait rendu impossible. Le moratoire en matière d'acquisition d'avions de combat empêcherait jusqu'à la fin du siècle que la Suisse puisse renouveler son aviation.

- 52 A l'heure actuelle, l'aviation suisse ne peut remplir sa mission sur le champ de bataille sans être appuyée par des avions de combat modernes. La plupart des pays d'Europe revalorisent qualitativement leur aviation.
- 53 L'acquisition d'un nouvel avion de combat décidée par les Chambres fédérales est une acquisition de remplacement normale. 130 avions périmés sont remplacés par 34 nouveaux appareils.
- 54 L'acquisition de nouveaux avions de combat a lieu dans le cadre du budget ordinaire et ne constitue par une charge supplémentaire pour la caisse fédérale. Cette acquisition n'a aucune influence sur les impôts, sur les institutions sociales telles que l'AVS, sur l'aide au développement, etc.
- 55 Les nouveaux avions de combat coûtent 3495 millions de francs et leur durée d'engagement est d'environ 30 ans. Calculé pour une année d'utilisation, le coût de l'acquisition est de 120 millions de francs. L'ensemble des coûts d'acquisition, d'exploitation et de maintenance constitue une charge moyenne de moins de 0,5 pour cent par année pour le budget de la Confédération.
- 56 La défense aérienne exige toujours une combinaison adéquate d'avions et de systèmes de défense contre avions permettant d'obtenir un effet dissuasif et de créer un écran aérien efficace. Si un conflit menace d'éclater, la sauvegarde de la souveraineté aérienne ne peut être assurée qu'au moyen d'avions de combat.
- 57 Une aviation militaire moderne est non seulement nécessaire à la capacité de défense de la Suisse, elle est aussi l'expression de la solidarité en matière de politique de sécurité avec les autres pays d'Europe.
- 58 Si l'initiative était acceptée, et selon l'évolution en matière de politique de sécurité, il faudrait revoir notre politique de neutralité.
- 59 A l'heure actuelle, notre pays n'est menacé par personne. L'avenir n'est cependant guère prévisible. En renouvelant sa force aérienne, la Suisse ne cherche pas à relancer la course aux armements, mais à se prémunir contre des risques futurs.
- 60 Si l'acquisition d'avions de combat est certes décidée pour des raisons de sécurité, on ne doit cependant pas négliger le fait que l'acceptation de l'initiative déboucherait en outre, pour l'industrie suisse, sur une perte de commandes d'environ 310 millions de francs, sans parler des affaires compensatoires, l'ensemble de ces commandes devant garantir une occupation de plusieurs milliers d'emplois pendant environ dix ans.

*Le Conseil national et le Conseil des Etats ont pris connaissance et ont approuvé le «rapport 90 sur la politique de sécurité» et le «plan directeur de l'armée 95». Ils ont également approuvé à une forte majorité le Programme d'armement 1992. Aussi convient-il de recommander au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative.*

**Arrêté fédéral**  
**concernant l'initiative populaire**  
**«pour une Suisse sans nouveaux avions de combat»**

Projet

du

---

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*  
vu l'initiative populaire «pour une Suisse sans nouveaux avions de combat»,  
déposée le 1<sup>er</sup> juin 1992<sup>1)</sup>;  
vu le message du Conseil fédéral du 28 octobre 1992<sup>2)</sup>,  
*arrête:*

**Article premier**

<sup>1</sup> L'initiative populaire «pour une Suisse sans nouveaux avions de combat» est déclarée valable; elle est soumise au vote du peuple et des cantons.

<sup>2</sup> L'initiative a la teneur suivante:

Les dispositions transitoires de la constitution fédérale sont complétées comme il suit:

*Dispositions transitoires, art. 20 (nouveau)*

<sup>1</sup> Jusqu'en l'an 2000, la Confédération ne peut acquérir de nouveaux avions de combat.

<sup>2</sup> Sont réputés nouveaux les avions de combat dont l'acquisition est décidée par l'Assemblée fédérale entre le 1<sup>er</sup> juin 1992 et le 31 décembre 1999.

**Art. 2**

L'Assemblée fédérale recommande au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative.

35557

<sup>1)</sup> FF 1992 III 1475

<sup>2)</sup> FF 1992 VI 432