

86.029

Message**concernant l'initiative populaire "demandant le droit de référendum en matière de dépenses militaires"**

du 7 mai 1986

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous invitons à soumettre à la votation populaire, sans contre-projet et avec proposition de rejet, l'initiative populaire "demandant le droit de référendum en matière de dépenses militaires".

Le projet d'arrêté fédéral est joint.

Veillez recevoir, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre parfaite considération.

7 mai 1986

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Egli
Le chancelier de la Confédération, Buser



Condensé

L'initiative visant à l'introduction dans la constitution d'un droit de référendum en matière d'armement a été déposée le 19 mai 1983; elle était revêtue de 111 126 signatures valables. Elle demande que tous les crédits d'engagement du Département militaire fédéral concernant l'acquisition de matériel de guerre, les constructions et l'achat de terrains ainsi que des programmes de recherche, de développement et d'essai soient soumis à la votation populaire pour autant que 50 000 citoyens actifs ou huit cantons demandent le référendum contre les crédits y relatifs, accordés par l'Assemblée fédérale.

En 1977 déjà, le Conseil fédéral a refusé l'introduction du référendum en matière de dépenses d'armement, en réponse à un postulat du groupe socialiste. Ce refus était motivé par des raisons relevant du droit constitutionnel, par des raisons de fond et d'autres, en rapport avec la politique de défense. Plus tard, le Conseil national refusait à une forte majorité de donner suite à l'initiative parlementaire Herczog (POCH), du 12 décembre 1979, qui visait le même but. Précédemment, d'autres interventions du même ordre avaient déjà été rejetées. Nous mentionnerons notamment la votation populaire du 30 septembre 1956, lors de laquelle le projet visant à introduire un référendum financier général concernant les dépenses de la Confédération avait nettement échoué.

Dans la Confédération, la compétence en matière de budget est détenue exclusivement par les Chambres fédérales. Un référendum financier partiel en matière de dépenses d'armement constituerait un corps étranger dans la constitution, outre qu'il compromettrait l'unité de la matière. C'est donc à juste titre que l'idée d'un tel référendum a déjà été rejetée à plusieurs reprises. La part des dépenses militaires dans le budget de la Confédération a en effet fortement diminué depuis

les années soixante et leur taux d'accroissement est inférieur au taux d'accroissement moyen des autres dépenses.

En instaurant le droit de référendum en matière d'armement, on courrait le risque de soumettre à des influences aléatoires l'exécution de projets planifiés depuis longtemps. Dans l'ensemble, le prix de l'armement augmenterait; il est en effet quasi certain que les fournisseurs couvrent les risques inhérents aux délais prolongés par des majorations. Par ailleurs, des emplois pourraient être supprimés dans l'industrie de notre pays.

Le matériel d'armement et la construction d'ouvrages militaires étant obligatoirement soumis aux impératifs de la sauvegarde du secret pour ce qui touche à de nombreux éléments, il serait difficile d'informer suffisamment le citoyen lors des votations découlant du référendum. D'une prétendue extension du droit de participation résulterait, pour le citoyen, une insatisfaction due à la difficulté de se faire une opinion fondée.

La politique de sécurité de la Suisse, fondée sur la dissuasion, pourrait elle aussi être touchée par l'introduction du référendum en matière d'armement. A l'étranger, où la participation parlementaire en matière d'armement est sensiblement moins développée qu'en Suisse et où il n'existe pas de votations populaires dans ce domaine, cette innovation pourrait être interprétée comme un affaiblissement de la solide volonté de défense traditionnelle de la Suisse.

Pour ces motifs, le Conseil fédéral propose le rejet de l'initiative.

Message

1 Teneur, aboutissement et validité

11 Teneur

L'initiative a la teneur suivante:

L'article 89, 2e alinéa, de la constitution fédérale est complété comme il suit:

2 Les lois fédérales, arrêtés fédéraux de portée générale et arrêtés fédéraux simples qui prévoient des crédits d'engagement du Département militaire fédéral concernant l'acquisition de matériel de guerre, des constructions et l'achat de terrains ainsi que des programmes de recherche, de développement et d'essai, doivent être soumis à l'adoption ou au rejet du peuple lorsque la demande en est faite par 50 000 citoyens actifs ou par huit cantons.

12 Aboutissement

L'initiative populaire "demandant le droit de référendum en matière de dépenses militaires" a été déposée le 19 mai 1983, sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces. Par décision du 4 juillet 1983 (FF 1983 II 1203), la Chancellerie fédérale a constaté son aboutissement formel. L'initiative a recueilli les 100 000 signatures valables exigées par l'article 121, 2e alinéa, de la constitution. Sur 114 405 signatures déposées, 111 126 étaient valables.

L'initiative est assortie d'une clause de retrait permettant au comité d'initiative, sur décision de la majorité simple de ses membres, de la retirer sans réserves.

13 Validité

Une initiative peut revêtir la forme d'une proposition conçue en termes généraux ou celle d'un projet rédigé de toutes pièces (art. 121, 4e al., cst.); les formes mixtes ne sont pas admises, conformément à l'article 75, 3e alinéa, de la loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques (RS 161.1). La présente initiative est conçue sous forme d'un projet rédigé de toutes pièces; le principe de l'unité de la forme est dès lors respecté.

Selon l'article 121, 3e alinéa, de la constitution, une initiative ne doit concerner qu'un seul objet; c'est le cas présentement. Cet objet étant réalisable, l'initiative est valable.

2 Antécédents

21 Origine du référendum en matière d'armement

L'idée d'un référendum financier concernant les seuls projets d'armement est apparue vers 1975. Le 24 mars 1977, le groupe socialiste du Conseil national déposait un postulat contenant, entre autres points, la question suivante:

Ne serait-il pas préférable de soumettre aussi au référendum les arrêts fédéraux sur les programmes d'armement, de manière à améliorer le climat politique au sein de notre armée et à étendre les responsabilités politiques des citoyens? Quels seraient selon le Conseil fédéral, les avantages et les inconvénients que présenterait cette solution?

Le 3 octobre 1977, le Conseil fédéral présentait son rapport (FF 1977 III 503). Il se prononçait contre le référendum en matière d'armement pour des motifs de droit constitutionnel, de fond et de politique militaire. Les deux conseils ont pris connaissance de ce rapport dans le courant de 1978 et se sont ralliés à l'avis négatif du Conseil fédéral. Le Conseil des Etats fut unanime, le Conseil national s'est prononcé par 102 voix contre 23.

Le 12 décembre 1979, le conseiller national Herczog déposait une initiative parlementaire demandant le droit de référendum en matière de programmes d'armement, sous la forme d'une proposition conçue en termes généraux. Elle avait la teneur suivante:

Il y a lieu de créer les conditions juridiques permettant de soumettre au référendum facultatif les arrêtés fédéraux sur l'acquisition de matériel de guerre (programmes d'armement) lorsque le crédit à ouvrir est supérieur à 100 millions de francs. L'adoption d'arrêtés urgents en vertu de l'article 89bis de la constitution ne serait pas admise. La présente disposition ne serait en outre pas applicable en période de service actif.

La majorité de la commission du Conseil national chargée de l'examen préalable de l'initiative Herczog fut d'avis de rejeter le référendum facultatif pour les seuls arrêtés fédéraux relatifs aux programmes d'armement.

Le 18 mars 1981, le Conseil national fut d'avis, par 126 voix contre 22, de ne pas donner de suite à l'initiative et de la classer.

En 1980, le parti socialiste suisse (PSS) lançait l'initiative demandant le droit de référendum en matière de dépenses militaires. La récolte de signatures a pu débuter dès 1981. Jusqu'au délai prescrit, en mai 1983, le comité d'initiative a récolté à peine 82 000 signatures. Le nombre de signatures requis a été atteint avec l'aide de groupements ne dépendant pas du comité d'initiative.

22 Tentatives précédentes en vue d'obtenir le droit de référendum en matière financière et la limitation des dépenses militaires

A la différence des dispositions en vigueur dans les cantons et les communes, la Confédération ne connaît pas de droit de référendum en matière financière.

A l'occasion d'un important projet d'armement (16 février 1951), proposé en même temps que des augmentations de charges fiscales, le parti socialiste suisse déposait, le 19 décembre 1951, une initiative concernant le financement de l'armement. Le but de celle-ci était d'obtenir une autre répartition de la charge fiscale. Aussi bien l'initiative populaire que le projet de l'Assemblée fédérale furent cependant rejetés lors des votations populaires du 18 mai 1952 (initiative: 422 255 non, 328 341 oui, 16 4/2 cantons contre, 3 2/2 cantons pour; FF 1952 II 306) et du 16 juillet 1952 (arrêté fédéral: 353 522 non, 256 195 oui, 16 6/2 cantons contre, 3 cantons pour; FF 1952 II 662).

Une initiative déposée le 23 septembre 1953 avait pour but de rendre plus difficiles les décisions du Parlement concernant les dépenses, en introduisant, entre autres mesures, le référendum général pour les dépenses uniques supérieures à 5 millions de francs ou les dépenses cycliques supérieures à 1 million. Le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale mirent au point un contre-projet qui fixait à 10 millions de francs le seuil des dépenses uniques sujettes au référendum et à 2 millions de francs celui des dépenses cycliques. Les dépenses fondées sur une autorisation légale devaient être exclues du droit de référendum. Le 6 juillet 1956, l'initiative était retirée en faveur du contre-projet (FF 1956 II 35). Ce dernier était rejeté lors de la votation populaire du 30 septembre 1956 par 331 117 non et 276 660 oui, ainsi que par 11 4/2 cantons contre et 8 2/2 pour (FF 1956 II 680). L'introduction du référendum général en matière de dépenses avait donc échoué.

Au cours des années 1954 et 1956, trois initiatives visant une limitation des dépenses militaires ont abouti. La première, déposée le 2 décembre 1954, préconisait une suspension de la course aux armements. Elle avait pour but de diminuer de moitié les dépenses militaires en 1955 ou au plus tard en 1956 et d'affecter les moyens financiers ainsi libérés à des oeuvres suisses en faveur de la jeunesse, à la construction d'appartements à loyers modérés et à la reconstruction dans

les pays voisins. Les Chambres fédérales ont traité l'initiative en temps utile, mais celle-ci fut déclarée nulle parce qu'irréalisable, par arrêté fédéral du 15 décembre 1955 (FF 1955 II 1522).

Moins d'une année après, le 17 octobre 1956, deux initiatives populaires étaient déposées, visant les mêmes buts que celle déclarée nulle en 1955. L'une d'elles se proposait de limiter les dépenses militaires en soumettant au référendum les dépenses annuelles de plus de 500 millions de francs. L'autre préconisait l'introduction, dans la constitution d'une disposition prévoyant que la Confédération attribuerait chaque année, à des fins culturelles et sociales en Suisse et à l'étranger, une somme correspondant au minimum à un dixième des dépenses militaires. Sous l'effet des événements de Hongrie - intervention des troupes soviétiques - et du mouvement général en faveur d'un renforcement rapide de la défense nationale qui en est résulté, les deux initiatives ont été retirées le 7 décembre 1956 (FF 1956 II 872).

A la suite d'une initiative populaire visant l'introduction du droit d'initiative législative, déposée le 22 décembre 1959, mais ayant échoué lors de la votation du 22 octobre 1961, le Conseil fédéral s'est prononcé dans son rapport du 29 décembre 1959 (FF 1960 I 369) sur le principe de l'élargissement des droits populaires. En alléguant que les structures constitutionnelles de la Confédération et des cantons étaient à juste titre fort différentes, il rejetait l'idée de nouveaux droits démocratiques de participation, et partant le droit de référendum en matière de finances quelle que soit sa forme.

Le renforcement des droits démocratiques est à l'ordre du jour de toute discussion publique. Même les spécialistes en matière de politique et de droit constitutionnel considèrent que c'est dans son exercice direct que la démocratie trouve son essence véritable. C'est pourquoi, les travaux préliminaires visant la révision totale de la constitution se sont largement inspiré de la nécessité d'élargir les droits démocratiques. Le groupe de travail Wahlen, par exemple, préconi-

sait l'introduction de l'initiative en matière de loi, tout en renonçant à augmenter le droit de référendum. La commission d'experts Furgler, quant à elle, avait proposé un droit d'initiative uniforme s'appliquant aussi bien aux lois qu'à la constitution. Jamais il ne fut cependant question d'un référendum en matière financière.

3 Situation actuelle en matière d'attributions

31 La compétence en matière de finances et le genre de crédits

L'établissement du budget annuel est de la seule compétence des Chambres fédérales, conformément à l'article 85, chiffre 10, de la constitution. Le législateur a donc attribué volontairement la compétence en matière de budget au seul Parlement.

Font partie du budget non seulement l'approbation de dépenses sous forme de crédits de paiement, mais aussi les crédits d'engagement nécessaires aux projets de construction, aux achats d'immeubles, ainsi qu'aux projets de développement et d'acquisition, conformément à l'article 23 de la loi sur les finances de la Confédération (RS 611.0). Selon l'article 24 de cette loi, l'Assemblée fédérale détermine quels crédits d'engagement sont présentés par l'intermédiaire de messages particuliers et lesquels sont soumis avec le budget ou ses suppléments.

32 Compétence en matière d'équipement et d'armement de l'armée

Les mesures en vue de la sûreté extérieure, ainsi que du maintien de l'indépendance et de la neutralité de la Suisse sont de la compétence exclusive du Parlement (art. 85, ch. 6, cst.) et du Conseil fédéral (art. 102, ch. 9, cst.).

La loi fédérale du 12 avril 1907 sur l'organisation militaire

(RS 510.10) prévoit à l'article 87 que les Chambres fédérales sont seules compétentes pour arrêter les dispositions générales relatives à l'armement, à l'équipement de corps et au matériel de guerre en général. L'article 220 précise expressément que les arrêtés de l'Assemblée fédérale relatifs aux domaines susmentionnés ne sont pas sujets au référendum.

La compétence concernant l'équipement matériel de l'armée va de pair avec celle en matière de finances de l'Assemblée fédérale. Cette réglementation n'a pas été modifiée depuis les débuts de notre Etat fédéral; elle s'est révélée judicieuse. Elle ménage notamment la marge de manoeuvre nécessaire dans des situations extraordinaires, comme l'ont montré les diverses périodes de service actif que la Suisse a connues.

33 Déroulement des acquisitions

331 Constructions

Les projets et l'exécution de constructions se fondent sur l'ordonnance du 30 novembre 1981 sur les constructions fédérales (RS 172.057.20). En ce qui concerne le Département militaire fédéral, il y a lieu de tenir compte en outre de l'ordonnance du 8 juillet 1982 sur les constructions du Département militaire fédéral (RFM 1153).

Conformément à ces prescriptions, la planification et l'exécution de constructions se déroulent en cinq phases principales:

- définition des besoins et propositions d'investissements comprenant l'évaluation du coût et de la durée des travaux;
- établissement du cahier des charges, du programme d'utilisation des locaux, de la première étude et de l'avant-projet, en vue de l'autorisation d'élaborer un projet et de l'octroi des crédits nécessaires;
- présentation du projet par la voie d'un message ou d'un

budget des constructions et octroi des crédits d'engagement par les Chambres fédérales;

- étude détaillée et adjudication des travaux;
- exécution des travaux et mise en service.

La planification proprement dite d'une construction dure environ trois à quatre ans, dès le moment où elle est autorisée par le Conseil fédéral et jusqu'à l'octroi du crédit d'engagement. Cependant, l'expérience montre que, notamment en ce qui concerne les projets importants, la seule étude des problèmes de coordination prend souvent plus de temps que les travaux de planification. Des conflits sur le plan des objectifs et en matière d'intérêts, entre les exigences militaires et celles de l'aménagement du territoire, de la protection de la nature, du patrimoine, de l'environnement et des monuments historiques, ne peuvent souvent être résolus qu'à la suite de négociations de longue haleine. Il en résulte que, notamment pour des constructions importantes, un temps assez long s'écoule entre le début de l'avant-projet et la fin des travaux. Un référendum sur l'armement prolongerait encore ce délai.

332 Matériel d'armement

L'acquisition de matériel d'armement, depuis la définition des besoins jusqu'à l'introduction dans la troupe, se déroule conformément à la réglementation du Département militaire fédéral régissant la planification, la gestion de projets et les modalités de l'armement. Quant au fond et à la durée, les modalités d'acquisition se répartissent en trois phases principales:

La première phase, la planification militaire de base, sert à déterminer les exigences militaires à l'égard des nouveaux matériels d'armement, de même que les priorités en matière d'acquisition. Ces travaux sont internes à l'administration,

ils constituent la base qui permet de passer à l'évaluation des nouveaux matériels et aux essais.

Le but de la deuxième phase est de rassembler les éléments qui permettent de décider de l'acquisition. Le matériel est soumis à des développements et à des essais; d'autre part, des contrats à option sont préparés selon les possibilités. Les crédits nécessaires à cet effet sont accordés chaque année dans le cadre du budget par la voie du programme de recherche, de développement et d'essai du Département militaire fédéral.

Les délais nécessaires pour ces deux premières phases dépendent dans une large mesure de l'état du matériel en question et du genre d'acquisition de celui-ci. S'il peut être obtenu immédiatement chez le fabricant en tant que produit fini, il faut compter un délai de quatre à cinq ans avant qu'il puisse être acquis.

Par contre si, en raison du cahier des charges militaires et des particularités techniques exigées, il faut construire tout d'abord le matériel désiré, le délai nécessaire est d'au moins sept ans.

Selon l'importance du projet d'armement, celui-ci fait partie d'un programme d'armement, ou des crédits relatifs au budget de l'équipement personnel et du matériel à renouveler (BER, appelé autrefois budget du matériel de guerre) lesquels sont accordés avec le budget général.

L'acquisition proprement dite, troisième phase importante des modalités d'acquisition, fait suite à l'arrêté fédéral par lequel le crédit d'engagement est octroyé. Simultanément, il y a lieu de prendre les dispositions nécessaires à l'introduction du matériel dans la troupe, à l'instruction, au stockage et à l'entretien.

L'acquisition et l'introduction dans la troupe s'étendent sur cinq à dix ans pour des projets importants. Ce délai dépend des possibilités de fabrication, mais surtout du volume de

l'acquisition, du rythme des livraisons et du temps de formation dont la troupe a besoin pour atteindre une aptitude complète à la guerre avec le nouveau matériel.

Selon les expériences faites, le délai global pour des acquisitions importantes est de dix à quinze ans, à compter du début du développement jusqu'à l'introduction complète dans la troupe. Il est évident qu'au cours de cette période, l'opinion du public à l'égard d'un projet d'armement peut varier en raison de la menace ou d'autres circonstances. En introduisant un référendum sur l'armement, on risquerait de donner un caractère très aléatoire à un vote populaire.

En accord avec le rythme des livraisons, il s'agit, sur les places réservées à l'instruction, dans les entreprises de maintenance et dans les entreprises fédérales d'armement, de construire ou d'adapter les bâtiments qui sont nécessaires en vue de l'entreposage et de l'exploitation du matériel. La difficulté principale à ce propos est de faire concorder la planification des constructions avec celle de l'armement, de manière à disposer à temps des bâtiments d'exploitation et d'instruction.

34 Comparaisons avec l'étranger

Dans les pays voisins, ainsi qu'en Suède et aux Etats-Unis, l'approbation de projets d'armement et de constructions destinés à la défense a lieu par la voie de l'octroi des crédits budgétaires. En règle générale, ce sont des commissions parlementaires uniquement qui étudient en détail les budgets soumis par le Ministère de la défense. Aux Etats-Unis par exemple, les commissions des deux chambres du Congrès soumettent séparément leurs propositions, pour autant qu'elles divergent de celles des postes du budget.

Il faut relever qu'à l'étranger les Ministères de la défense disposent, dans les limites des crédits attribués, d'une marge de manoeuvre importante en matière de volume d'acquisition ou de choix du genre de matériel. Dans certains parlements,

comme le Bundestag de la République fédérale d'Allemagne, les projets n'excédant pas un certain montant ne sont même pas traités par les commissions. D'autres parlements, comme ceux de France ou d'Italie, sont informés en détail des acquisitions, mais les crédits sont votés en bloc. Une fois que les crédits de paiement sont accordés, le ministre de la défense décide souverainement des acquisitions.

La responsabilité directe qu'assument d'autres parlements en matière d'armement est loin d'atteindre celle des Chambres fédérales. Chez nous, même les crédits d'engagement du budget de l'équipement personnel et du matériel à renouveler et ceux du budget des constructions, compris dans la décision relative au budget général, fixent définitivement les coûts et le volume de chacun des petits projets. D'autre part, la Suisse est le seul pays où le Parlement décide à deux reprises des projets d'armement: une première fois en accordant le crédit d'engagement et une seconde fois en approuvant le crédit de paiement.

4 Interprétation de l'initiative

41 Intégration formelle dans la systématique du droit constitutionnel

L'initiative pour le droit de référendum en matière d'armement vise l'introduction d'une forme particulière du référendum facultatif limité aux investissements militaires.

Quant à la forme, il est prévu de compléter l'article 89, 2e alinéa, de la constitution, article qui règle le référendum facultatif.

42 Examen du but de l'initiative

Les promoteurs de l'initiative veulent que le peuple ait la possibilité de donner son avis sur les investissements mili-

taires en demandant le référendum contre les décisions que prend le Parlement. Si le référendum aboutit, c'est le souverain qui décidera en dernier ressort, par le vote des citoyens.

Selon les auteurs de cette initiative, il s'agit d'exercer un contrôle démocratique sur un secteur coûteux des finances fédérales.

Il est vrai que les dépenses militaires sont parmi les plus élevées des finances fédérales, avec celles consenties à la prévoyance sociale. Chacun de ces domaines représente en effet 20 à 21 pour cent du budget de la Confédération. Jusqu'aux années soixante, les dépenses militaires représentaient plus de 30 pour cent du budget de la Confédération, ce pourcentage s'élevant même jusqu'à 38 pour cent certaines années. Depuis lors, ainsi que le montre le tableau ci-après, ce secteur important des dépenses de la Confédération a connu une croissance inférieure à la moyenne. De 1960 à 1985, les dépenses relatives à la défense ont été multipliées par cinq, alors que l'ensemble des dépenses fédérales était multiplié par huit. Les autres dépenses ont subi un accroissement notablement plus important: les dépenses sociales ont été multipliées par quinze, alors que celles du domaine des transports, des communications et de l'énergie, ainsi que celles de l'instruction publique et de la recherche ont été multipliées par un facteur plus élevé encore. Dans ce contexte, il faut relever qu'à la différence des autres dépenses publiques, plus de 90 pour cent des dépenses pour la défense, voire plus de 95 pour cent des dépenses de l'armée sont à la seule charge de la Confédération et ne peuvent être transférées aux cantons et aux communes. En Suisse, la défense nationale représente 9 pour cent des dépenses publiques globales de la Confédération, des cantons et des communes; elle se place dès lors au cinquième rang, après l'instruction publique, la prévoyance sociale, les transports, les communications et l'énergie et la santé publique.

Année	Dépenses de la Confédération pour la défense nationale	Dépenses de la Confédération ¹⁾	Dépenses de la Confédération ²⁾ , des cantons et des communes	Dépenses de la Confédération pour la défense nationale en pour-cent des dépenses totales	Dépenses de la Confédération nationale en pour-cent des dépenses de la Confédération, des cantons et des communes
	En millions de francs				
1950	558	1 650	3 897	33,8	14,3
1955	740	1 961	4 731	37,7	15,6
1960	969	2 619	6 478	37,0	15,0
1965	1 586	4 957	12 374	32,0	12,8
1970	2 014	7 834	20 285	25,7	9,9
1975	2 813	13 670	38 066	20,6	7,4
1980	3 533	17 532	47 240	20,2	7,5
1984	4 457	21 644	59 632	20,6	7,5

1) Part des cantons au bénéfice net de la régie des alcools et de la banque nationale comprise jusqu'en 1980.

2) Sans les postes comptés deux fois.

On fait également valoir que dans le cadre des efforts d'économie prévus pour assainir les finances fédérales, ce sont toujours les dépenses du domaine social qui sont touchées et non les dépenses militaires.

Dans son rapport au Parlement sur les dépenses militaires, du 3 octobre 1977 (FF 1977 III 503); le Conseil fédéral a déclaré ce qui suit:

Il est (...) inexact de prétendre que les critères d'économie appliqués en général aux dépenses de la Confédération ne l'ont pas été aux dépenses militaires et que le Département militaire fédéral n'a pas équitablement participé aux efforts visant à équilibrer les finances fédérales.

Ces efforts pour réduire les dépenses militaires ont été poursuivis depuis lors. Dans les rapports concernant les Grandes lignes de la politique gouvernementale, de 1980 à 1984 par exemple, le Conseil fédéral a fait remarquer qu'à de nombreuses reprises il a été nécessaire d'opérer des réductions importantes des dépenses militaires en vue d'atteindre les buts de la législature en matière de politique financière.

En revanche, il est possible qu'un référendum en matière d'armement puisse influencer les décisions, en cas d'avis divergents quant au choix des types de matériel, notamment pour favoriser des projets ayant des effets positifs sur le marché de l'emploi en Suisse.

43 Problèmes d'interprétation

Le texte de l'initiative se fonde sur des notions relatives à la technique en matière de crédits d'une part (crédit d'engagement) et à l'expression "matériel de guerre" d'autre part, pour déterminer le droit de référendum.

Or, si l'initiative était acceptée, ce serait les crédits d'engagement, c'est-à-dire les autorisations accordées en vue de prendre des engagements qui seraient soumises au référendum, et non les crédits de paiement intégrés au budget. Il se trouve cependant que certains crédits d'engagement font partie de ce budget général. Ainsi, les crédits du budget des constructions (où figurent les projets inférieurs à 2 mio. de fr.), du budget de l'équipement personnel et du matériel à renouveler, et enfin les crédits pour le programme de recherche, de développement et d'essai sont intégrés au budget général. Si donc tous ces crédits d'engagement devaient être soumis au référendum, comme le demande expressément l'initiative, il en résulterait la possibilité de demander un référendum pour une partie seulement du budget général. Dans ce cas, la décision concernant le budget dans son ensemble pourrait éventuellement être différée jusqu'à la votation populaire, ce qui ne manquerait pas d'entraîner des problèmes au début de l'année budgétaire.

Quant à la notion "matériel de guerre", elle n'est pas définie de manière univoque. Si l'on s'en tient à la définition légale donnée à l'article premier, 1er alinéa, de la loi fédérale du 30 juin 1972 sur le matériel de guerre (RS 514.51), l'acquisition d'armes, de munitions, d'explosifs et d'autres produits utilisés comme moyens de combat, ainsi que leurs composants, serait soumise au référendum. Il faut être conscient cependant que les programmes d'armement comprennent également du matériel sanitaire, des filets de camouflage, des moyens de lutte contre le feu, des simulateurs destinés à l'instruction, des véhicules de transport, des pièces vestimentaires, etc. Il en va de même des programmes de construction: ceux-ci comprennent des projets qui ne servent pas directement à la défense, tels que des mesures de protection pour les eaux, des constructions destinées à lutter contre le bruit, l'assainissement de bâtiments agricoles, etc.

Il est probable que, selon le désir des promoteurs de l'initiative, les critères d'après lesquels les objets passibles de référendum devraient être sélectionnés seraient d'ordre formel et non d'ordre matériel. Cela signifie que tous les projets d'investissement du Département militaire fédéral, quel que soit leur but, seraient soumis au droit de référendum dès qu'ils feraient l'objet d'une demande de crédit d'engagement. Pratiquement, il faudrait attendre pour tous les crédits d'engagement concernant le secteur militaire, que le délai de trois mois régissant le droit de référendum soit écoulé, avant que la décision n'entre en force. En cas de référendum, la décision serait notablement reportée.

Selon l'article 24, 2e alinéa, de la loi du 18 décembre 1968 sur les finances de la Confédération (RS 611.0), une partie des crédits d'engagement sont ouverts par les arrêtés sur le budget et ses suppléments. Or, un nouveau problème surgirait si ces crédits étaient sujets au référendum. Il est vrai qu'il serait concevable de les demander au moyen d'un message spécial également. Une telle solution constituerait cependant une charge supplémentaire disproportionnée pour le Conseil fédéral et pour le Parlement.

Une difficulté supplémentaire serait due notamment au fait que les programmes d'armement et les messages sur les constructions contiennent régulièrement un nombre important de projets distincts. Si le référendum aboutissait au sujet d'un des projets en question, tous les autres projets, même s'ils ne sont pas contestés, seraient également mis en danger. Ce serait contraire au principe de l'unité de la matière. Il y aurait lieu, dès lors, d'examiner s'il serait judicieux de prévoir un arrêté fédéral distinct pour chaque projet ou pour certaines catégories de projets.

5 **Appréciation critique de l'initiative**

51 **Réserves relatives au droit**

Le texte de l'article 89, 2e alinéa, de la constitution, tel qu'il est proposé, vise une extension des droits du citoyen en limitant les compétences parlementaires en matière financière, mais dans un seul domaine, celui des dépenses militaires. Si les auteurs de l'initiative veulent véritablement accroître la participation du peuple, la modification proposée devrait inclure d'autres décisions importantes du Parlement ayant trait aux finances ou à l'administration. En toute logique, une modification de cet ordre ne serait toutefois sensée que dans le cadre d'une révision complète des droits du citoyen.

52 **Répercussions sur d'autres tâches de l'Etat**

Il est difficile de comprendre pour quelles raisons un droit de référendum financier partiel, concernant seulement les dépenses relatives à la défense nationale, devrait être introduit dans la constitution. Une argumentation fondée sur des considérations de politique financière, selon laquelle il s'agirait en l'occurrence de dépenses particulièrement importantes qui pourraient porter préjudice à la réalisation d'autres tâches de l'Etat, ne résiste pas à un examen sérieux. En effet, la part du budget de la Confédération consacrée à la défense a diminué continuellement depuis 25 ans. D'autre part, l'accroissement des dépenses militaires est largement inférieur à celui de la moyenne des autres groupes de dépenses du budget de la Confédération. Il est difficile de démontrer, du point de vue de la politique financière, pourquoi l'armement est la seule dépense de la Confédération qui doit être soumise au référendum. En effet, si par souci d'économie on voulait rendre plus difficile l'ouverture de crédits par le Parlement, il faudrait viser d'autres tâches de la Confédération en priorité.

Les dépenses consacrées à la défense revêtent la même importance que les dépenses consenties pour l'aide au développement, les assurances sociales, la recherche, l'agriculture ou les moyens de communication. Il est peu judicieux de privilégier certaines tâches de l'Etat au détriment de l'ensemble.

53 Réserves relatives à l'armement

L'acquisition de matériel de guerre, la construction d'ouvrages destinés à l'armement et la recherche dans le domaine de la défense sont tributaires d'une planification à long terme qui doit tenir compte des aspects militaires, financiers et industriels du problème et les harmoniser entre eux.

Le Conseil fédéral soumet au Parlement des plans directeurs relatifs à la politique de sécurité, comme en 1973 et 1979, ainsi que des conceptions de la défense telles que les conceptions générales de 1966 et 1985 et la conception partielle de 1979 pour la mécanisation. L'application de ces vues générales dans la planification à long terme est le fait du plan directeur de l'armée (dernière version: 9 septembre 1982). Les projets d'armement qu'il est possible de réaliser avec les moyens financiers à disposition sont déterminés pour chaque législature. Ainsi, par exemple, la planification de l'étape de réalisation 1984-1987 a-t-elle été discutée en détail dans les commissions des affaires militaires des deux Chambres et dans les commissions des finances. De plus, le Conseil fédéral fait part de ses intentions en matière de modernisation de l'armée pour la prochaine législature, dans les "Grandes lignes de la politique gouvernementale". Le Parlement peut donc donner très tôt son avis à ce sujet.

Comme on le voit, les programmes d'armement et leurs crédits d'engagement sont constitués de projets séparés qui s'intègrent dans un ensemble. Dès lors, le référendum en matière d'armement pourrait avoir des conséquences fortement contradictoires. Ce serait par exemple le cas si l'acquisition de munitions ou d'installations pour l'instruction à des systèmes d'arme déjà introduits était refusée par la suite.

Il est d'usage dans l'industrie de limiter à une année la validité des contrats à option et des contrats fondés sur les offres. Si ce délai devait être prolongé en raison de l'incertitude créée par le droit de référendum, il ne serait plus possible de conclure de tels contrats sinon à des conditions nettement plus défavorables. Il est en effet probable que les producteurs de matériel d'armement couvriraient le risque en majorant les prix de leurs fournitures, de telle sorte que les dépenses pour l'armement seraient inutilement grevées de frais élevés.

Au cas où un projet, approuvé par les Chambres et prêt à l'acquisition serait refusé ultérieurement par un référendum, le risque serait beaucoup plus grand de voir compromis les efforts consacrés au développement et aux essais.

Aujourd'hui déjà, l'industrie d'armement indigène doit accepter de nombreuses contraintes. L'incertitude liée à un référendum en matière d'armement amènerait des problèmes supplémentaires qui mettraient son existence en question. Or, notre politique de sécurité implique que nous devons être capables de développer ou de fabriquer notre matériel d'armement dans le pays. Si nous perdons cette capacité, nous risquons aussi de porter atteinte au marché de l'emploi, puisque nous ne pourrions acquérir que des matériels que d'autres possèdent déjà.

54 Conséquences militaires

Le but suprême de notre effort en matière de défense est de préserver, si possible sans guerre, l'indépendance et la liberté de la Suisse en entretenant une préparation militaire suffisante. Cette stratégie de la dissuasion a permis d'éviter à plusieurs reprises que notre pays soit entraîné dans un conflit.

L'introduction du référendum en matière d'armement pourrait être interprétée à l'étranger comme une baisse de la volonté de défense de la Suisse, qui paraissait évidente jusqu'ici.

La valeur combative de notre armée ne représenterait plus un obstacle pour un adversaire éventuel: l'argument du prix élevé à payer pour occuper notre territoire perdrait de sa force et nos efforts antérieurs en faveur de la défense nationale, nos sacrifices de temps et d'argent, seraient anihilés.

Il faut également mentionner que les fournisseurs étrangers de matériel de guerre exigent, en matière de sauvegarde du secret, que nous respections les mêmes prescriptions que celles qui ont cours dans leur pays. Après l'introduction d'un référendum spécifique en matière d'armement, par lequel la Suisse se distinguerait de tous les autres pays, il est peu probable que nous puissions encore acquérir des armements de haut de gamme. Même en admettant que notre capacité industrielle soit suffisante, les coûts et les risques de la production indigène s'élèveraient démesurément et l'existence d'un référendum en matière d'armement pourrait avoir pour conséquence un affaiblissement notable de notre force défensive.

Il y a aussi la motivation de nos militaires qui risque d'être affectée par un tel référendum. En effet, la volonté du citoyen de donner le meilleur de soi-même quand il est au service militaire, afin d'éviter les affres de la guerre à ses descendants, pourrait s'éteindre si les projets d'armement étaient soumis à des retards dus à la procédure adoptée.

55 Difficultés d'information

L'acquisition d'armement étant normalement liée à la sauvegarde du secret, les performances, les faiblesses, le volume d'acquisition des armes, de la munition, des pièces de rechange, etc., ne sont évidemment pas rendus publics. De même, l'emplacement, l'équipement et l'efficacité de nos forteresses ne doivent pas être divulgués, sous peine de dévaloriser nos efforts en matière de défense.

Lors d'un référendum sur un projet d'armement, il ne serait dès lors guère possible de donner les mêmes informations aux citoyens que celles qui sont dispensées aux commissions parlementaires sous le sceau du secret. Il serait inévitable que des groupes d'intérêt suisses ou étrangers mettent à profit cette situation et s'ingèrent, pour quelque motif que ce soit, dans une campagne précédant une votation.

Certains projets d'armement concernent la conception de notre défense militaire ou la doctrine d'engagement de l'armée. Les polémiques qui pourraient éclater lors d'une votation ne pourraient être apaisées en raison précisément du manque de possibilité d'informer. Il en résulterait une désécurisation du citoyen et du soldat qui nuirait à la volonté de défense.

6 Conclusions

Nous rejetons l'introduction dans la constitution d'un référendum financier partiel en matière d'armement pour des raisons de fond, de droit et de sécurité.

61

Il n'y a pas de motifs suffisants ou nouveaux qui justifient l'introduction d'un droit populaire valable pour les seuls projets d'armement.

62

Le référendum en question soumettrait une tâche isolée de la Confédération à une procédure de décision particulière, dont résulterait une contradiction d'un principe de notre constitution, et partant, une confusion des responsabilités.

63

En Suisse, comparativement aux autres pays, les dépenses militaires sont maintenues à un faible niveau grâce à un système de milice unique en son genre et grâce à une doctrine d'engagement axée exclusivement sur la défense et sur la dissuasion. Dans les comptes de la Confédération, la part qu'elles représentent a fortement diminué au cours de ces dernières années. Leur accroissement est en outre inférieur à la moyenne de l'ensemble des dépenses fédérales. On ne saurait donc prétendre que les besoins de la défense entravent la réalisation d'autres tâches de l'Etat. Au reste, le Département militaire fédéral contribue, comme tous les départements, à l'assainissement des finances fédérales; ses efforts permanents d'économie et de rationalisation, comme par exemple des analyses de l'utilité des frais généraux (peu utilisées encore dans le secteur public) offrent la garantie d'une solution économique des problèmes de la défense.

64

Le référendum compliquerait la réalisation de projets d'armement, ce qui ne manquerait pas d'avoir des conséquences défavorables sur l'industrie suisse et sur les livraisons étrangères. Contrairement au but visé par les promoteurs de l'initiative en matière de politique financière, le coût de l'armement s'en trouverait ainsi augmenté.

65

Le désir d'améliorer la participation se heurte aussi à la réalité des faits, c'est-à-dire de la matière soumise à votation. Les impératifs du maintien du secret, ainsi que la complexité d'une planification à longue échéance sont en effet tels que le citoyen appelé à s'exprimer par un vote aurait de la peine à se forger une opinion solidement étayée; il en résulterait donc pour lui un sentiment de frustration bien compréhensible.

66

Du point de vue du contrôle et de la surveillance, le droit de référendum en matière d'armement est superflu et ne répond à aucune exigence véritablement démocratique. Les Chambres fédérales disposent déjà d'une forme de procédure législative qui n'existe dans aucun autre Etat démocratique en matière de dépenses militaires; elles sont investies de tous les droits de regard et de contrôle utiles et ont prouvé à maintes reprises qu'elles sont en mesure de traiter les projets d'armement avec toute la précision et le sens des responsabilités nécessaires. Si elle était adoptée, l'initiative demandant le droit de référendum en matière de dépenses militaires affaiblirait notablement les compétences parlementaires en matière de budget.

67

La politique de sécurité de la Suisse doit être efficace non seulement en temps de paix mais aussi en situation de crise. Ce serait manquer du sens des responsabilités que de compliquer la procédure dont est tributaire la réalisation des projets d'armement sans qu'il en résulte une amélioration de la puissance combattive de l'armée.

**Arrêté fédéral
concernant l'initiative populaire
«demandant le droit de référendum en matière
de dépenses militaires»**

Projet

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'initiative populaire du 19 mai 1983 «demandant le droit de référendum en matière de dépenses militaires»¹⁾;

vu le message du Conseil fédéral du 7 mai 1986²⁾,

arrête:

Article premier

¹ L'initiative populaire du 19 mai 1983 «demandant le droit de référendum en matière de dépenses militaires» est déclarée valable et soumise au vote du peuple et des cantons.

² L'initiative a la teneur suivante:

L'article 89, 2^e alinéa, de la constitution fédérale est complété comme il suit:

² Les lois fédérales, arrêtés fédéraux de portée générale et arrêtés fédéraux simples qui prévoient des crédits d'engagement du Département militaire fédéral concernant l'acquisition de matériel de guerre, des constructions et l'achat de terrains ainsi que des programmes de recherches, de développement et d'essai, doivent être soumis à l'adoption ou au rejet du peuple lorsque la demande en est faite par 50 000 citoyens actifs ou par huit cantons.

Art. 2

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

30722

¹⁾ FF 1983 II 1203

²⁾ FF 1986 II 481