

RAPPORT AU CHEF DU DEPARTEMENT
SUR LA QUALIFICATION JURIDIQUE DU PC-7

1. Mandat et composition du groupe de travail
2. Définition légale du matériel de guerre
3. Description et caractéristiques du PC-7
4. Explications de PILATUS à propos des documents publiés par
LE MATIN
5. Conclusions



1. Mandat et composition du groupe de travail

A la suite de la publication dans le journal "LE MATIN", du 26 juillet 1984, d'extraits d'un prospectus à en-tête de l'entreprise PILATUS intitulé "armament systems", le chef du Département militaire fédéral a chargé le soussigné de constituer un groupe de travail, et de procéder à une étude approfondie des problèmes que pose l'exportation du PC-7, sous l'angle de notre législation sur le matériel de guerre.

La composition de ce groupe de travail était la suivante:

- Me François GODET, avocat, chef de la division juridique de la Direction de l'administration militaire fédérale (président)
- M. Gerhard DUEBENER, adjoint à la section du matériel aéronautique de l'Office fédéral de l'aviation civile
- M. Alfred LAUBER, chef de la section avions légers et hélicoptères du Groupement de l'armement
- M. Jean-Louis GROGNUZ, chef de l'office de contrôle du commerce de matériel de guerre, à la Direction de l'administration militaire fédérale.

Pour compléter son information, le soussigné a également eu recours aux services de M. Marcel GAILLE, de l'Office fédéral de l'aviation civile, pour des questions relatives à l'octroi des certificats de navigabilité, du Brigadier LEUTHOLD, commandant de la brigade d'aviation 31, pour des questions relatives au genre de munitions utilisées à l'entraînement, ainsi que de M. Hans-Rudolf HAEBERLI, du Commandement des troupes d'aviation et de DCA, pour des questions relatives à la notion d'entraînement tactique.

Le 21 août 1984, le groupe de travail s'est rendu chez PILATUS, à Stans, et a pu examiner le PC-7 aux différents stades de sa fabrication (les constatations qu'il a faites seront exposées plus loin). Il s'est également entretenu avec des responsables de l'entreprise : M. UEHLINGER (directeur), M. KLOECKNER (développement et recherches), et M. DIENST (fabrication). M. BLAETTLER, directeur du service juridique d'OERLIKON - BUEHRLE HOLDING AG a assisté également à cet entretien.

2. Définition légale du matériel de guerre

L'article premier de la loi fédérale sur le matériel de guerre, du 30 juin 1972, stipule ce qui suit:

- 1) "Sont considérés comme matériel de guerre (...) les armes, munitions, explosifs et autres matériels et leurs pièces détachées, pouvant servir de moyens de combat. (... die als Kampfmittel verwendet werden können.)
- 2) Le Conseil fédéral désigne le matériel visé par la présente loi."

Le législateur s'est donc contenté de donner une définition générale du matériel de guerre, laissant au Conseil fédéral le soin de poser des règles plus précises. (On peut rappeler ici qu'une telle délégation de compétence était également contenue dans l'initiative populaire de 1970, "pour un contrôle renforcé des industries d'armement et l'interdiction d'exportation d'armes").

Dans le message qui accompagnait le projet de la loi fédérale sur le matériel de guerre (FF 1971 I 1612), le Conseil fédéral avait annoncé d'emblée qu'il se limiterait au "matériel de guerre spécifique", entendant par là les seuls produits "pouvant être utilisés comme moyens de combat".

Conformément au mandat que lui avait donné le législateur, le Conseil fédéral a édicté une ordonnance, du 10 janvier 1973, qui énumère les différents matériels devant être considérés comme matériel de guerre. Cette ordonnance mentionne, notamment, les aéronefs armés ainsi que "les aéronefs équipés de dispositifs d'arrimage d'armes et de munitions, ou d'autres dispositifs destinés à des fins militaires". (Le texte allemand, moins précis, parle de "Einbauten für Waffen und Munition, oder sonstige Vorrichtungen für militärische Verwendung").

Ne sont donc pas considérés comme matériel de guerre les avions qui, bien que destinés à des forces armées, ne sont pas équipés pour participer au combat. Tel est le cas des avions de transport et des avions d'entraînement, par exemple.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi et de l'ordonnance, le 1er février 1973, l'administration et le Conseil fédéral ont eu pour pratique constante qu'il fallait considérer l'état de l'avion au moment où il était exporté, et que les transformations qui pourraient être effectuées à l'étranger ne modifiaient pas le statut de l'avion. (Voir à ce sujet les réponses du Conseil fédéral aux interventions parlementaires suivantes: question GROBET du 13/12/79; postulat ZIEGLER du 11/6/80; question ZIEGLER du 25/1/82; interpellation MORF du 17/3/82; postulat BAEUMLIN du 23/6/83; question BRAUNSCHWEIG du 5/12/83; question CAROBBIO du 21/3/84).

Si l'on examine les définitions respectives que la loi et l'ordonnance donnent du matériel de guerre, deux constatations s'imposent:

- 1) S'agissant des aéronefs, l'ordonnance paraît plus large que la loi. La loi vise en effet tous les matériels pouvant servir de moyens de combat (donc tous les avions susceptibles d'être engagés au combat, même s'ils n'ont pas été conçus pour cela), alors que l'ordonnance ne vise que les avions équipés à des fins précises.
- 2) L'ordonnance est également plus large que ne l'était l'arrêté du Conseil fédéral concernant le matériel de guerre, du 28 mars 1943 (cet arrêté a été abrogé avec l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur le matériel de guerre). Aux termes de cet arrêté, était considéré comme matériel de guerre, d'une manière toute générale, le "matériel aéronautique pour des fins militaires". C'est sur cette base qu'il avait été possible, en 1969, d'interdire l'exportation du PILATUS PORTER PC-6, quand bien même il ne s'agit que d'un avion de transport. (Achetés par l'Australie, ces PC-6 étaient destinés à servir d'avions de liaison pendant la guerre du Vietnam).

En définitive, et en l'état actuel de la législation, la question à résoudre n'est pas celle de savoir si le PC-7 peut être considéré comme un avion civil (par opposition à militaire), mais de savoir s'il faut le considérer comme un avion de combat.

Aux termes du certificat de navigabilité qui lui a été délivré, le PC-7 est considéré, par l'Office fédéral de l'aviation civile, comme un avion civil, répondant aux normes civiles internationales FAR 23. Cette qualification est cependant indépendante de la notion de matériel de guerre au sens de la législation fédérale, et n'exclut pas a priori que le PC-7 doive être considéré comme tel.

3. Description et caractéristiques du PC-7

Le PC-7 est un avion biplace équipé d'un turbo-propulseur PRATT & WHITNEY. C'est un développement du P-3 que l'armée suisse utilisait comme avion-école avant l'introduction du PC-7. Ses performances, en vitesse et en manoeuvrabilité, en font un excellent avion d'entraînement avancé pour pilotes civils et militaires. Tel qu'il est fabriqué chez PILATUS et ensuite exporté, il n'est pas armé et ne comporte pas de dispositifs d'arrimage d'armes ou de munitions, ni d'autres dispositifs destinés à des fins militaires. Une enquête menée conjointement par la Direction de l'administration militaire fédérale et le Ministère public de la Confédération, en 1978, était déjà parvenue aux mêmes conclusions.

Le certificat de navigabilité lui a été décerné par l'Office fédéral de l'aviation civile, le 5 décembre 1978, dans la catégorie acrobatique. Le 6 avril 1979, le certificat de navigabilité a été étendu à la catégorie utilitaire, c'est-à-dire que l'avion a été reconnu apte à emporter des charges supplémentaires. Ni la conception, ni les caractéristiques de l'avion n'ont cependant subi de modifications dans l'intervalle. Il s'agissait donc de l'examen du même prototype, selon des critères différents.

Pour fixer ces charges, le constructeur a aménagé six points d'ancrage sous les ailes (trois de chaque côté), chaque point d'ancrage nécessitant un renfort à l'intérieur de l'aile. Les charges qui peuvent être ainsi emportées représentent jusqu'à 1'040 kg, réparties à raison de 250 kg sous chacun des points d'ancrage intérieurs, et de 135 kg sous chacun des points d'ancrage extérieurs et médians.

L'avion est muni d'un dispositif permettant le largage simultané des six charges. Il s'agit là d'un dispositif exigé par l'Office fédéral de l'air, pour le cas où l'avion devrait effectuer un atterrissage forcé. Ce dispositif est constitué par un réseau électrique à deux conducteurs reliant chacun des six points d'ancrage à un bouton de commande situé sur le tableau de bord.

Les points d'ancrage situés au milieu sont plus particulièrement destinés à recevoir des réservoirs supplémentaires. Ces réservoirs supplémentaires ne servent cependant qu'au convoyage des avions sur de longues distances, pour être livrés au client. Ils ne sont pas utilisés pour l'entraînement des pilotes, car ils réduisent la manoeuvrabilité de l'appareil.

D'autres avions d'entraînement, comparables au PC-7, sont également munis de points d'ancrage. L'EMBRAER EMB-312 TUCANO, par exemple, en comporte 4, de même que le BEECHCRAFT T-34C-1 TURBINE MENTOR. Le PC-7 est cependant le seul à être muni de six points d'ancrage.

Pour autant qu'on y apporte les adaptations nécessaires, il est évident que ces six points d'ancrage permettent d'emporter des charges de natures fort diverses. Pour convertir le PC-7 en avion d'entraînement tactique avec armes, le document intitulé "armament systems" indique trois solutions possibles:

- 1) Montage sous les ailes de gondoles équipées de mitrailleuses. On peut admettre qu'une telle opération ne poserait pas de difficultés particulières. Il semble toutefois que le tir serait peu précis, en raison du phénomène de recul et du manque de stabilité de l'avion. (La stabilité est inversement proportionnelle à la manoeuvrabilité).

-
- 2) Montage sous les ailes d'équipements lance-roquettes. Le recul étant quasi nul, la précision du tir devrait être satisfaisante. Le dispositif de mise à feu est relativement compliqué, et il n'est pas certain qu'un tel dispositif puisse être installé, après coup, sans que l'on soit obligé de démonter les ailes. La pose d'un système de visée n'entraîne en revanche aucune difficulté particulière.
- 3) Montage sous les ailes de dispositifs de largage de bombes. L'adaptation ici est facile à opérer, car il est possible d'utiliser tel quel le dispositif de largage dont l'avion est équipé par le constructeur. Il n'est donc pas nécessaire de démonter les ailes. Il suffit de fixer sous les ailes les dispositifs d'arrimages pour les bombes, et de remplacer sur le tableau de bord l'interrupteur déclenchant le largage simultané des charges, par un système permettant leur largage successif. (Un tel système est d'ailleurs proposé par PILATUS, dans le document intitulé "armament systems", mais PILATUS affirme qu'elle ne l'a finalement jamais fabriqué). La pose du système de visée n'entraîne pas non plus de difficultés particulières.

Il faut ajouter, pour être complet, qu'un avion équipé pour l'entraînement tactique avec armes, sera apte également, dans une certaine mesure et dans des conditions particulières, à assumer des missions de combat.

4. Explications de PILATUS à propos des documents publiés par "LE MATIN"

PILATUS affirme que le prospectus intitulé "armament systems" date de 1976, et qu'il se rapporte à une version dite "tactique" qui n'a jamais été produite.

La date paraît plausible. On peut en effet affirmer que l'avion qu'on aperçoit sur les photos était le prototype du PC-7, reconnaissable à son immatriculation (HB-HOZ), et aux arceaux que comporte la verrière du cockpit.

Lors du développement du PC-7, PILATUS avait effectivement envisagé d'en produire deux versions: une version prévue uniquement pour l'entraînement au pilotage, sans équipements destinés à des fins militaires, et une version prévue pour l'entraînement tactique, qui aurait été équipée en fonction des spécifications de l'acheteur. PILATUS avait fait part de ses projets à la Direction de l'administration militaire fédérale et, par lettre du 26 mars 1976, celle-ci informait PILATUS que la version tactique devrait être considérée comme matériel de guerre.

PILATUS indique par ailleurs que le développement de la version tactique a été poursuivi, mais qu'on n'est jamais passé au stade de la production. PILATUS laisse ainsi entendre que la seule version qui a vu le jour est celle qui est destinée uniquement à l'entraînement au pilotage. Les choses méritent cependant d'être quelque peu nuancées: en effet, tel qu'il a été homologué par l'Office fédéral de l'aviation civile, le PC-7 remplissait d'emblée les exigences techniques auxquelles la version destinée à l'entraînement tactique aurait dû satisfaire pour obtenir son certificat de navigabilité.

5. Conclusions

Le groupe de travail est convaincu que le PC-7, tel qu'il est fabriqué chez PILATUS et ensuite exporté, ne tombe pas sous le coup de la définition que l'ordonnance donne du matériel de guerre. Comme les transformations qui peuvent être apportées à l'étranger ne modifient pas le statut de l'avion, il n'y a pas eu de violation de la législation sur le matériel de guerre, même si l'on admet que le constructeur était au courant des transformations apportées, et même s'il les a facilitées par la conception même de l'avion.

Le groupe de travail est en revanche d'avis qu'après avoir subi certaines transformations, le PC-7 pourrait servir de moyen de combat sur des théâtres d'opérations particuliers. Cette polyvalence n'est cependant pas l'apanage du PC-7; elle est le propre de n'importe quel avion léger capable d'atteindre un certain niveau de performances et muni de points d'ancrage sous les ailes.

Le groupe de travail est également parvenu à la conclusion que, pour des mécaniciens spécialisés, l'exécution de telles transformations est d'une difficulté relative, et qu'elle se trouve facilitée par la conception même de l'avion (présence de six points d'ancrage et d'un dispositif de largage).

Le groupe de travail constate qu'avant même l'octroi du certificat de navigabilité, le constructeur avait envisagé le fait que le PC-7 puisse servir, non seulement à l'entraînement tactique avec armes, mais aussi au combat proprement dit. Dans le document intitulé "armament systems", le constructeur évoque

en effet la possibilité pour l'avion d'emporter des bombes à fragmentation et des bombes à usage général. Or, de telles bombes sont notoirement trop coûteuses pour être utilisées lors de vols d'entraînement, et n'apporteraient rien de plus, à la formation des pilotes, que des bombes d'exercice.

Le groupe de travail estime que la controverse qui a surgi au sujet du PC-7, ressurgira avec encore plus d'acuité à propos du PC-9, pour lequel la procédure d'homologation est en cours.

Le groupe de travail arrive enfin à la conclusion que s'il apparaissait politiquement souhaitable de soumettre le PC-7 à la législation fédérale sur le matériel de guerre, il conviendrait alors de modifier la définition des aéronefs contenue dans l'ordonnance du Conseil fédéral sur le matériel de guerre. Il importe cependant de rappeler à ce propos qu'à deux reprises, le Conseil national a rejeté un postulat qui enjoignait le Conseil fédéral de soumettre le PC-7 à la législation fédérale sur le matériel de guerre (Postulat ZIEGLER du 11.6.80, rejeté par 88 voix contre 18, et postulat BAEUMLIN du 23.6.83, rejeté par 70 voix contre 16).



F. Godet

Chef de la division juridique
de la Direction de l'administration
militaire fédérale

LE CHEF
DU DÉPARTEMENT MILITAIRE FÉDÉRAL

3003 Berne, le 23 octobre 1984

S.B. 35.31.

Pilatus

- - Monsieur le Conseiller fédéral
Pierre Aubert
Chef du Département fédéral
des affaires étrangères
 - Monsieur le Conseiller fédéral
Kurt Furgler
Chef du Département fédéral
de l'économie publique
-

Concerne: exportation du Pilatus PC-7

Monsieur le Conseiller fédéral, cher Collègue,

Pour votre information, je vous remets ci-joint un exemplaire du rapport que mon département a établi au sujet de la qualification juridique du PC-7.

L'examen auquel il a été procédé s'est limité aux aspects technique et juridique du problème. Les questions de politique étrangère ainsi que les implications économiques n'étaient donc pas l'objet de cette étude.

Je suggère que nous nous rencontrions en délégation afin de discuter de ce problème ensemble, et définir une politique à l'intention du Conseil fédéral. Je reprendrai donc contact avec vous prochainement pour fixer une date qui convienne à chacun.

J'attire enfin votre attention sur le fait que le rapport annexé doit être considéré comme confidentiel. J'en envoie également un exemplaire au chef du DFTC, puisque l'Office fédéral de l'aviation civile a participé à l'élaboration du rapport.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Conseiller fédéral, cher Collègue, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Delamuraz

J.-P. Delamuraz

Annexe ment.