

# Feuille Fédérale

Berne, le 16 juillet 1971 123<sup>e</sup> année Volume I

N° 28

Paraît, en règle générale, chaque semaine. Prix: 44 francs par an: 26 francs pour six mois: étranger: 58 francs par an, plus la taxe postale d'abonnement ou de remboursement.

10941

## Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur l'initiative populaire pour un contrôle renforcé des industries d'armement et l'interdiction d'exportation d'armes

(Du 7 juin 1971)

Monsieur le Président et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous présenter un rapport sur l'initiative populaire pour un contrôle renforcé des industries d'armement et pour l'interdiction d'exportation d'armes. Ce rapport s'étend aussi à l'étude de la commission d'experts constituée à la suite d'une motion sur les exportations d'armes, déposée par le conseiller national Walter Renschler le 2 décembre 1968. Le rapport de cette commission, qui est annexé au présent rapport, renseigne sur le contenu de la motion et sur la déclaration que nous avons faite à son sujet. Nous vous présentons également un projet de loi sur le matériel de guerre.

### I. Situation initiale

Ainsi que le rapport de la commission d'experts l'expose de manière détaillée, l'article 41 de la constitution fédérale ne contenait à l'origine qu'une seule disposition au sujet de la régale des poudres. Cet article a été complété à la suite de l'initiative populaire de 1936 contre l'industrie des armements. L'institution d'un monopole d'Etat des armements, préconisée par les auteurs de cette initiative, avait été combattue par un contre-projet de l'Assemblée fédérale, qui lui opposait un contrôle par l'Etat de la fabrication, de l'acquisition et du commerce et de la distribution, ainsi que de l'importation et de l'exportation de matériel de guerre. La teneur actuelle de l'article 41 de la constitution est celle du texte du contre-projet, accepté par le peuple et tous les cantons. Aussi bien l'initiative que le contre-projet conféraient au Conseil fédéral la compétence d'établir par voie d'ordonnance les modalités d'exécution. Aux yeux du Conseil fédéral, cette disposition comportait un grand avantage. S'agissant d'un do-

maine législatif nouveau, elle autorisait une certaine souplesse dans l'établissement des nouvelles prescriptions. En outre, elle répondait à la nécessité d'apporter rapidement une solution au problème. Après un débat approfondi, les chambres se rallièrent à ce point de vue. Il faut d'ailleurs relever que l'article constitutionnel réserve expressément la possibilité de fixer ultérieurement dans une loi les prescriptions d'exécution.

Plus de trente années se sont écoulées depuis lors et des enseignements ont pu être tirés de l'application des nouvelles prescriptions. Durant cette période, ces expériences ont permis d'adapter les dispositions d'exécution aux besoins. La dernière révision de l'arrêté du Conseil fédéral concernant le matériel de guerre porte la date du 28 septembre 1970; elle tient compte largement, dans la mesure où ils pouvaient être concrétisés par voie d'ordonnance, des vœux et propositions de la commission d'experts. Cette dernière a estimé cependant que le moment est maintenant venu d'adopter une loi d'exécution fondée sur l'article 41 de la constitution. Nous pouvons d'autant plus facilement nous rallier au point de vue des experts que déjà lors de l'examen par les chambres de l'initiative populaire contre l'industrie privée des armements, le Conseil fédéral avait exprimé l'avis qu'il conviendrait de choisir, à une époque ultérieure, la voie de la loi fédérale. Nous avons déjà décidé de vous présenter un message à cet égard alors qu'était déposée, le 19 novembre 1970, l'initiative populaire pour un contrôle renforcé des industries d'armement et l'interdiction d'exportation d'armes.

## II. Initiative populaire

### 1. Teneur

L'initiative populaire pour un contrôle renforcé des industries d'armement et pour l'interdiction d'exportation d'armes, appuyée par 53 457 signatures valables, a été reconnue recevable. Présentée sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces, l'initiative a la teneur suivante:

En vertu de l'article 121 de la constitution fédérale et en conformité de la loi fédérale du 23 mars 1962 concernant le mode de procéder pour les initiatives populaires relatives à la révision de la constitution, les citoyens suisses soussignés présentent l'initiative suivante:

Article 41 de la constitution fédérale (nouveau)

<sup>1</sup> La fabrication et la vente de la poudre de guerre appartiennent exclusivement à la Confédération.

<sup>2</sup> La fabrication, l'acquisition, l'importation, le transit et la distribution d'armes, de munitions, d'explosifs et de tout autre matériel de guerre ou de pièces détachées sont du ressort de la Confédération. Des concessions ne seront accordées qu'aux personnes et entreprises qui, du point de vue de l'intérêt national, présentent toutes les garanties nécessaires.

<sup>3</sup> L'exportation d'armes, de munitions et d'explosifs militaires ainsi que de tout autre matériel technique servant à des fins militaires, y compris les pièces détachées, est interdite.

<sup>4</sup> En dérogation à l'alinéa 3 du présent article, la Confédération peut autoriser l'exportation de matériel de guerre, au sens dudit alinéa, vers les pays neutres d'Europe, ainsi que la collaboration technique dans le domaine des industries de guerre avec ces pays, pour autant que l'interdiction de réexportation vers d'autres pays soit respectée.

<sup>5</sup> La législation fédérale fixera les dispositions nécessaires pour l'exécution de cet article et en particulier précisera les modalités de la collaboration future entre la Confédération et l'industrie privée, ainsi que l'octroi, la durée et le retrait des concessions, tout comme le contrôle des concessionnaires. Le Conseil fédéral édictera, sous réserve de la législation fédérale, une ordonnance qui déterminera quels sont les armes, munitions, explosifs, autres matériels et pièces détachées auxquels s'applique la présente disposition.

Le texte français ci-dessus est conforme au texte allemand, qui est déterminant pour l'aboutissement de l'initiative.

Les signataires ont donné pouvoir aux promoteurs de retirer l'initiative soit en faveur d'un contre-projet de l'Assemblée fédérale, soit purement et simplement.

## 2. Examen critique de l'initiative

Depuis des décennies déjà, le problème de la fabrication, du commerce et de la distribution et surtout de l'exportation du matériel de guerre préoccupe les autorités fédérales et, chaque fois qu'une nouvelle « affaire » éclate, cette question est remise périodiquement en discussion au Parlement. Nul ne conteste que les diverses interventions parlementaires, notamment la motion Renschler et aussi l'initiative populaire actuelle, soient inspirées par les infractions commises contre l'arrêté concernant le matériel de guerre par des personnes appartenant à la Fabrique de machines-outils Oerlikon Bührle S.A. Cette affaire a exercé une influence excessive sur la rédaction du texte de l'initiative. Dans tous les cas, ce texte ne saurait, juridiquement, donner satisfaction.

Selon le chiffre 2 de l'initiative, la fabrication, l'acquisition, l'importation, le transit et la distribution de matériel de guerre devraient être en principe du ressort de la Confédération, ce qui équivaldrait à nationaliser de telles affaires. Toutefois, la Confédération pourrait accorder, sous certaines conditions, des concessions. Quant aux notions de « concession » et d'« autorisation » les opinions peuvent diverger. A ce propos, nous en avons commenté les critères de différenciation dans notre message du 28 septembre 1962 à l'appui d'un projet de loi sur les installations de transport par conduite (FF 1962 II 803 et 804). D'après la conception la plus répandue, une autorisation doit être accordée si les conditions prescrites sont remplies, tandis que l'octroi d'une concession dépend de la libre appréciation de l'autorité. On pourrait à la rigueur admettre

que des concessions pour la fabrication et la distribution de matériel de guerre soient accordées, car, même considérées comme la délégation d'une activité réservée à l'Etat souverain, elles permettraient néanmoins d'exercer un certain contrôle de cette activité. Toutefois, comme c'est le cas présentement, un contrôle efficace des diverses opérations, notamment de l'importation, du transit et de l'exportation dans chaque cas, ne pourrait être assuré que par un régime d'autorisations. La commission d'experts est arrivée à une conclusion identique (chap. V, ch. 5). Les prescriptions d'exécution de l'article constitutionnel proposé devraient dès lors, en plus de l'octroi de concessions, introduire un régime d'autorisations pour les cas particuliers, ce qui ne ferait qu'augmenter la confusion régnant au sujet de ces deux notions.

Les définitions différentes données au matériel de guerre aux 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> alinéas de l'article 41 proposé par l'initiative ne sont pas satisfaisantes non plus du point de vue juridique. Comme dans le texte actuel, le 2<sup>e</sup> alinéa parle « d'armes, de munitions, d'explosifs et de tout autre matériel de guerre ou de pièces détachées » tandis qu'il est question dans le 3<sup>e</sup> alinéa « d'armes, de munitions et d'explosifs militaires ainsi que de tout autre matériel technique servant à des fins militaires, y compris les pièces détachées ». L'interdiction d'exporter voulue par le 3<sup>e</sup> alinéa devrait-elle dès lors s'étendre à du matériel technique, tel que des machines-outils, jauges et outillages, servant à des fins militaires, matériel dont la fabrication et l'acquisition ne seraient pas touchées par la disposition constitutionnelle? Selon le rapport des experts (chap. V, ch. 5), il ne semble pas qu'il en soit ainsi, car les auteurs de l'initiative ont déclaré accepter la définition du matériel de guerre telle qu'elle a été précisée jusqu'ici. Cette déclaration n'est cependant pas de nature à résoudre le problème de l'interprétation de la disposition constitutionnelle; des difficultés se présenteraient sans doute lors de l'établissement des prescriptions d'exécution.

S'agissant de l'interdiction de l'exportation de matériel de guerre, nous nous en tiendrons au point de vue exprimé dans le rapport du Conseil fédéral du 13 juillet 1937 sur l'initiative populaire contre l'industrie privée des armements (FF 1937 II 545), opinion confirmée d'ailleurs à maintes reprises depuis lors. Dans son rapport de 1937, le Conseil fédéral démontrait le danger qu'aurait constitué une stricte limitation de la fabrication en Suisse d'armes, de munitions et de matériel de guerre aux seuls besoins de notre propre défense. « Nous sommes obligés – poursuivait le Conseil fédéral dans ce rapport – d'avoir recours à notre industrie privée des armements, car, dans les ateliers fédéraux, nous ne pouvons faire face à tous nos besoins en matériel de guerre. L'industrie privée des armements est obligée, pour vivre, de recourir au commerce extérieur. Un arrêt complet des exportations mettrait donc en grave danger notre industrie privée, ce qui porterait préjudice par contre-coup à notre propre préparation militaire. » Depuis cette époque, les conditions sont demeurées les mêmes. La petite ouverture que ménagent les auteurs de l'initiative d'aujourd'hui pour une exportation vers les pays neutres d'Europe ne constituerait pas, économique-

ment parlant, une solution propre à assurer le maintien de notre production d'armement. La coopération que l'on tend à établir depuis quelque temps avec l'Autriche et la Suède dans le domaine de la production d'armements ne compenserait nullement l'absence d'un marché mondial, même si elle devait aller bien au-delà des possibilités qui se dessinent présentement. Malgré les efforts visant à développer la coopération technique militaire, le volume des exportations d'armes et de munitions à destination de la Suède et de l'Autriche (cf. annexe chap. V, ch. 4) a plutôt diminué au cours des deux dernières années. Les commandes importantes passées à notre industrie par l'Autriche sont maintenant exécutées et les livraisons destinées à la Suède n'ont pas atteint les quelque 2 pour cent de l'ensemble de nos exportations de matériel de guerre ayant une action destructrice directe. Sans autres possibilités d'exportations, notre industrie d'armement serait forcée de suspendre sa production ou alors de s'installer à l'étranger, mesure lourde de conséquences aussi pour un très grand nombre de sous-traitants spécialisés. Notre pays subirait une perte irréversible en capacité et qualité de production et deviendrait en fait entièrement tributaire de l'étranger pour l'approvisionnement de l'armée en matériel de guerre. La commission d'experts s'est penchée attentivement sur les divers aspects de ce problème. Nous pouvons nous rallier en tous points aux considérations exposées dans son rapport (chap. III, ch. 3, et chap. V, ch. 1 à 3).

Au point de vue du droit des gens et de la politique extérieure, il convient de relever que les exportations de matériel de guerre et les obligations imposées par la neutralité n'ont qu'un lien très lâche. En temps de paix, ni le droit ni la politique de neutralité n'exigent que des mesures quelconques soient prises dans ce domaine. En cas de conflit armé entre deux Etats, si les règles du droit de la neutralité interdisent à l'Etat neutre de fournir du matériel de guerre aux belligérants, cette interdiction ne s'étend pas aux particuliers. L'Etat neutre pourra, il est vrai, interdire ou limiter de son propre chef les exportations à la condition que cette mesure touche les deux parties au conflit. Jusqu'ici le Conseil fédéral, dans sa politique en matière d'exportation de matériel de guerre, est allé beaucoup plus loin que ne l'exigeaient les critères du droit des gens, car il a toujours interdit les livraisons destinées à des pays en guerre ou dans lesquels la guerre menaçait d'éclater ou encore dans lesquels la situation était à ce point tendue qu'un grave danger de conflit menaçait.

On propose maintenant que l'exportation soit limitée aux seuls Etats neutres européens. La commission d'experts s'est demandé ce qu'il convenait d'entendre par pays neutres (chap. V, ch. 4). Seule l'Autriche a un statut de neutralité permanente de nature juridique analogue à celui de la Suisse. Le statut de neutralité de la Suède doit être défini plutôt comme une politique de liberté d'alliance. Neutre en fait, la Finlande a cependant conclu un pacte d'assistance avec l'Union soviétique. L'Irlande enfin compte au nombre des Etats neutres d'Europe. La Yougoslavie pourrait aussi compter parmi ces Etats. On ne voit pas pourquoi les auteurs de l'initiative entendent autoriser l'exportation vers les seuls pays neutres d'Europe, à l'exclusion de ceux des

autres continents. Cette limitation est contraire au principe de l'universalité de notre politique extérieure et de notre commerce extérieur. On ne comprend pas non plus pourquoi l'interdiction d'exporter concernerait aussi les États de petite ou moyenne importance qui, même s'ils font partie d'une organisation militaire, n'en poursuivent pas moins une politique strictement défensive. Nous voulons citer notamment la Belgique, les Pays-Bas, le Danemark et la Norvège. Rappelons en outre que nous importons du matériel militaire et cela non seulement de pays neutres, qui d'ailleurs ne seraient pas à même de nous livrer tout ce dont nous avons besoin. Nous devons absolument recourir à de telles livraisons dans l'intérêt même de notre défense. Il serait inconcevable de demander à d'autres États de faire ce que nous-mêmes interdisions. Enfin, il importe de rappeler que l'exportation de ce matériel peut constituer en cas de crise un atout très important pour notre commerce extérieur en vue d'assurer à notre pays des livraisons vitales de matières premières et de denrées alimentaires. Les événements de la seconde guerre mondiale l'ont suffisamment démontré. L'interdiction générale d'exporter du matériel de guerre prononcée en 1939 a dû être partiellement levée peu de temps après. A certains moments, ces exportations ont été déterminantes dans les négociations menées avec les deux parties au conflit. Il convient dès lors d'éviter toute politique doctrinaire qui pourrait engager l'avenir.

On allègue, pour les combattre, que le maintien d'une industrie privée des armements et l'exportation de ses produits sont incompatibles avec la vocation humanitaire de la Suisse et qu'ils nuisent à la réputation du pays. Ces sentiments sont certainement l'expression du soin que l'on entend vouer au bon renom de la Suisse et méritent de ce fait qu'on s'y arrête. Il serait effectivement choquant que des exportations de matériel militaire suisse puissent favoriser l'écllosion de conflits internationaux et faciliter leur extension. Mis à part le fait qu'aucun État n'est dans l'obligation de choisir la Suisse pour s'approvisionner en armes, la réglementation actuelle et son application ont précisément pour but d'exclure de telles éventualités. Des événements récents ont montré que cette réglementation pourrait être encore plus stricte. Toute livraison critique, pour des raisons d'ordre moral ou éthique, de matériel de guerre dans des régions où règnent des tensions doit être empêchée dès lors par un réexamen des critères applicables et par un renforcement des mesures de contrôle et non pas par une interdiction préjudiciable à la défense nationale. Nous reviendrons sur ce problème dans le chapitre suivant.

Pour toutes ces raisons, nous ne saurions recommander l'acceptation de l'initiative populaire pour un contrôle renforcé des industries d'armement et l'interdiction d'exportation d'armes. D'une part, le texte proposé prête à confusion et ne donne pas satisfaction juridiquement; d'autre part, une interdiction d'exporter, même si l'on tient compte des exceptions ménagées, paralyserait complètement l'activité de notre industrie des armements et, du même coup, nuirait considérablement aux intérêts de notre défense nationale. En vue de renforcer le contrôle des armements et prenant en considération la réglemen-

tation actuelle et ses lacunes éventuelles, nous sommes ainsi amenés à présenter un contre-projet, sous la forme d'une loi fédérale sur le matériel de guerre.

### III. Loi sur le matériel de guerre

#### 1. Réglementation actuelle et lacunes

Présentement, la fabrication, l'acquisition et la distribution d'armes, de munitions, d'explosifs, ainsi que de tout autre matériel de guerre et des pièces détachées, de même que leur importation, exportation ou transit, sont soumis à une autorisation délivrée par la Confédération. Il importe avant tout d'examiner le problème de l'exportation dont la solution, quelle qu'elle puisse être, influe ou pourrait influer sur les modalités réglant la fabrication et la distribution. Nous sommes reconnaissants à la commission d'experts de s'être occupée de manière approfondie de tous les aspects de ce problème.

Nous avons déjà dit quelle était la pratique constamment suivie par le Conseil fédéral en matière d'exportation de matériel de guerre. Nous avons ainsi décrété l'interdiction des exportations à destination d'Israël et des Etats arabes en 1955, de l'Afrique du Sud en 1963, de Chypre, de la Grèce et de la Turquie en 1964, de la Rhodésie en 1965 et du Nigéria en 1967. En raison des foyers de tensions en Rhodésie, au Nigéria/Biafra et dans les territoires d'Outremer du Portugal en Afrique, ces exportations ont été aussi interdites de facto ou expressément pour un certain nombre d'Etats africains voisins. La même mesure a été prise pour le Pakistan et l'Inde dès le début de la crise pakistanaise. Nous nous sommes toujours gardés, dans notre politique d'exportation, de prononcer un embargo sur l'exportation d'armes applicable à tout un continent et avons aussi toujours évité de créer des catégories d'Etats. En revanche, nous appliquons déjà les restrictions demandées par le rapport des experts dans l'octroi des autorisations d'exporter du matériel à destination des pays en développement (chap. V, ch. 6). Notre première démarche a consisté à inviter à la plus grande prudence les maisons suisses, relativement peu nombreuses, en mesure de fournir du matériel à ces pays, c'est-à-dire à renoncer d'elles-mêmes à placer des commandes dans des pays politiquement exposés. En même temps, ces entreprises ont été informées que des critères plus sévères seraient appliqués à l'appréciation de la situation politique de l'Etat destinataire éventuel. Les enquêtes préalables sont conduites avec tous les moyens dont nous pouvons disposer et prennent en considération, outre les rapports de nos représentations à l'étranger, d'autres éléments d'appréciation et d'autres sources de renseignements.

Une politique d'exportation ne saurait être définie dans un texte législatif; ses critères doivent pouvoir être adaptés aux circonstances, toujours sujettes à fluctuation, et éviter toute discrimination entre les Etats avec lesquels nous entretenons des relations commerciales. Vu sous l'angle politique et économique,

seul est admissible le principe ancré dans l'arrêté actuel précisant que l'exportation est interdite pour les territoires affectés par des tensions.

Dans son rapport (ch. IV, 6<sup>e</sup> al.), la commission d'experts signale deux lacunes en ce qui concerne le contrôle exercé sur les exportations d'armes. La première a trait à l'insuffisance des possibilités de contrôle à la frontière. Cette constatation est pertinente lorsqu'il s'agit de pièces détachées non reconnaissables à première vue ou de matériels qui peuvent être utilisés à des fins militaires et civiles. Les fausses déclarations, toujours possibles, devront être sanctionnées encore plus sévèrement. Pour les experts, la seconde lacune réside dans le contrôle insuffisant du sort du matériel de guerre une fois qu'il a quitté nos frontières. Actuellement, le fournisseur est tenu de produire, sur demande, un certificat de livraison. Ce contrôle subséquent incombe à l'office central qui vient d'être créé au Ministère public et qui est chargé de réprimer le trafic illicite du matériel de guerre. Indépendamment des tâches de surveillance incombant au Département militaire fédéral, le rôle principal de cet office consiste à vérifier l'authenticité des papiers présentés à l'appui d'une demande d'autorisation d'exporter, ainsi que de contrôler l'arrivée du matériel au lieu de destination prévu et agréé. Des enseignements ont donc été tirés des fâcheuses affaires que l'on connaît, de sorte que le système de contrôle appliqué aujourd'hui peut être considéré comme suffisant; dès lors, il ne faut pas s'attendre, à vue humaine, au renouvellement de pareils incidents. Nous partageons l'avis de la commission d'experts, qui a estimé que le système de contrôle pourrait être maintenu une fois comblées les lacunes signalées. Il s'agit donc maintenant d'ancrer ce système dans la nouvelle loi, tout en renforçant sensiblement les dispositions pénales, ce qui ne pouvait pas être fait par voie d'ordonnance.

## 2. Projet de loi

La définition du matériel de guerre correspond à celle de l'article 41 de la constitution. Comme jusqu'ici, le Conseil fédéral devra en établir la liste. La commission d'experts a soulevé à plusieurs reprises la difficulté de définir avec exactitude la notion de matériel de guerre et a proposé de remanier le catalogue de ce matériel. Nous envisageons par conséquent de n'inscrire dans le catalogue que le matériel de guerre spécifique, c'est-à-dire les produits pouvant être utilisés comme moyens de combat, et de renoncer à y inclure toute une série d'appareils et d'instruments, tels que les appareils de transmission, de chiffage, les moteurs électriques et autres équipements de même nature.

La question de savoir s'il faut soumettre également au régime de l'autorisation les opérations commerciales relatives à du matériel de guerre étranger ne touchant pas nos frontières, posée par la commission d'experts, a été aussi examinée. A cet égard, un arrêt du Tribunal fédéral (ATF 77 IV 30) a constaté que de telles opérations ne tombent pas sous le coup de l'article 41 de la constitution. Dans cet arrêt, on a aussi relevé le caractère problématique d'un régime d'auto-



risation en pareil cas et l'impossibilité pratique d'empêcher efficacement des négociations verbales ou écrites concernant des opérations devant se dérouler à l'étranger.

Nous avons aussi tenu compte de la recommandation de la commission d'experts (chap. V) de n'accorder les autorisations qu'à des personnes dignes de confiance (art. 5 du projet de loi).

Enfin, les dispositions pénales seront sensiblement renforcées, même par rapport à la dernière révision de l'arrêté sur le matériel de guerre. Le montant maximal de l'amende est fixé à 500 000 francs. De plus, les cas graves pourront être punis de la réclusion pour cinq ans au plus (art. 16, 1<sup>er</sup> al.). Une nouvelle disposition donne au juge la faculté d'ordonner, en cas d'enrichissement illicite, sans égard à la culpabilité d'une personne déterminée, le versement à l'Etat d'une somme correspondant à l'avantage obtenu (art. 20). Pour le surplus, les dispositions pénales de l'arrêté ont été reprises dans la loi, notamment celles qui ont été édictées récemment pour réprimer les infractions commises dans l'exploitation d'un commerce ou d'une industrie, ce qui permet ainsi de poursuivre la violation des devoirs de surveillance et de diligence de la part des organes directeurs (art. 18).

La constitutionnalité de la loi est fondée sur les articles 41 et 64<sup>bis</sup> de la constitution.

L'adoption de nos projets aura pour effet de classer la motion n° 10102 (Renschler) concernant l'exportation d'armes et le postulat n° 10113 (Muret) concernant la nationalisation de l'industrie des armements.

Nous fondant sur ce qui précède, nous avons l'honneur de vous proposer d'adopter le projet d'arrêté fédéral concernant l'initiative populaire pour un contrôle renforcé des industries d'armement et l'interdiction d'exportation d'armes et le projet de loi sur le matériel de guerre.

Nous vous prions, Monsieur le Président et Messieurs, d'agréer les assurances de notre haute considération.

Berne, le 7 juin 1971

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,

**Gnägi**

Le chancelier de la Confédération,

**Huber**

10891

*Annexes:*

Projets I et II

Rapport de la commission d'experts

(Projet I)

**Arrêté fédéral**  
**concernant l'initiative pour un contrôle renforcé**  
**des industries d'armement et l'interdiction d'exportation**  
**d'armes**

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*

vu l'initiative populaire pour un contrôle renforcé des industries d'armement et l'interdiction d'exportation d'armes, déposée le 19 novembre 1970;

vu le rapport du Conseil fédéral du 7 juin 1971<sup>1)</sup>;

vu les articles 121 et suivants de la constitution  
et l'article 27 de la loi du 23 mars 1962<sup>2)</sup> sur les rapports entre les conseils,

*arrête:*

Article premier

<sup>1</sup> L'initiative populaire pour un contrôle renforcé des industries d'armement et l'interdiction d'exportation d'armes sera soumise au vote du peuple et des cantons.

<sup>2</sup> Cette initiative a la teneur suivante:

Le nouveau texte de l'article 41 de la constitution fédérale est rédigé comme il suit:

<sup>1</sup> La fabrication et la vente de la poudre de guerre appartiennent exclusivement à la Confédération.

<sup>2</sup> La fabrication, l'acquisition, l'importation, le transit et la distribution d'armes, de munitions, d'explosifs et de tout autre matériel de guerre ou de pièces détachées sont du ressort de la Confédération. Des concessions ne seront accordées qu'aux personnes et entreprises qui, du point de vue de l'intérêt national, présentent toutes les garanties nécessaires.

<sup>3</sup> L'exportation d'armes, de munitions et d'explosifs militaires ainsi que de tout autre matériel technique servant à des fins militaires, y compris les pièces détachées, est interdite.

<sup>1)</sup> FF 1971 I 1605

<sup>2)</sup> RO 1962 811

<sup>4</sup> En dérogation à l'alinéa 3 du présent article, la Confédération peut autoriser l'exportation de matériel de guerre, au sens dudit alinéa, vers les pays neutres d'Europe, ainsi que la collaboration technique dans le domaine des industries de guerre avec ces pays, pour autant que l'interdiction de réexportation vers d'autres pays soit respectée.

<sup>5</sup> La législation fédérale fixera les dispositions nécessaires pour l'exécution de cet article et en particulier précisera les modalités de la collaboration future entre la Confédération et l'industrie privée, ainsi que l'octroi, la durée et le retrait des concessions, tout comme le contrôle des concessionnaires. Le Conseil fédéral édictera, sous réserve de la législation fédérale, une ordonnance qui déterminera quels sont les armes, munitions, explosifs, autres matériels et pièces détachées auxquels s'applique la présente disposition.

## Art. 2

Le peuple et les cantons sont invités à rejeter l'initiative.

## Art. 3

Le Conseil fédéral est chargé d'exécuter le présent arrêté.

## **Loi fédérale sur le matériel de guerre**

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*

vu l'article 41, 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> alinéas et l'article 64<sup>bis</sup> de la constitution fédérale;  
vu le rapport du Conseil fédéral du 7 juin 1971 <sup>1)</sup>,

*arrête:*

### **I. Champ d'application**

#### Article premier

<sup>1</sup> Sont considérés comme matériel de guerre au sens de la présente loi les armes, munitions, explosifs et autres matériels pouvant servir de moyens de combat, ainsi que leurs pièces détachées.

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral désigne le matériel visé par la présente loi.

#### Art. 2

<sup>1</sup> Les prescriptions sur la régalé des poudres ne sont pas touchées par la présente loi.

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral fixe les cas dans lesquels la présente loi s'applique aussi aux poudres.

#### Art. 3

La présente loi n'est pas applicable aux entreprises de la Confédération.

### **II. Fabrication, acquisition, commerce et courtage de matériel de guerre.**

#### Art. 4

<sup>1</sup> Sauf autorisation de la Confédération, il est interdit:

- a. De fabriquer du matériel de guerre;
- b. D'acquérir du matériel de guerre;

<sup>1)</sup> FF 1971 I 1605

- c. De faire le commerce de matériel de guerre;
- d. De servir d'intermédiaire pour l'acquisition ou le commerce de matériel de guerre.

<sup>2</sup> L'autorisation n'est pas exigée pour l'exécution des commandes de matériel de guerre passées par la Confédération.

#### Art. 5

<sup>1</sup> L'autorisation ne sera accordée qu'à des personnes ou entreprises dignes de confiance lorsque:

- a. Le requérant offre des garanties sérieuses d'une gestion régulière des affaires;
- b. L'activité prévue n'est pas contraire aux intérêts du pays;
- c. L'activité prévue ne contrevient pas à des accords internationaux.

<sup>2</sup> Des autorisations de faire le commerce d'armes et de munitions ne sont accordées qu'aux détenteurs du permis cantonal.

#### Art. 6

<sup>1</sup> L'autorisation est incessible et n'est valable que pour le matériel de guerre qu'elle mentionne; sa durée peut être limitée et sa délivrance peut dépendre de conditions et de charges imposées.

<sup>2</sup> L'autorisation peut être en tout temps retirée ou modifiée lorsque les conditions de son octroi ne sont plus remplies.

#### Art. 7

L'autorisation ne remplace pas les autorisations que prescrivent d'autres dispositions du droit fédéral ou cantonal.

#### Art. 8

<sup>1</sup> Indépendamment de l'autorisation mentionnée à l'article 4, une autorisation doit être demandée à l'office désigné par le Conseil fédéral avant chaque fabrication de matériel de guerre. Les sous-traitants sont dispensés de cette obligation.

<sup>2</sup> Pour l'octroi des autorisations de fabrication concernant le matériel de guerre destiné à l'exportation, l'article 11 est applicable par analogie.

<sup>3</sup> La délivrance d'une autorisation de fabrication ne préjuge en rien la décision officielle concernant l'exportation.

<sup>4</sup> Sont applicables par analogie, pour le surplus, les dispositions sur l'autorisation selon l'article 4.

### III. Importation, exportation et transit du matériel de guerre

#### Art. 9

<sup>1</sup> Sauf autorisation de la Confédération, l'importation, l'exportation et le transit de matériel de guerre sont interdits.

<sup>2</sup> L'autorisation est de durée limitée; elle peut être retirée en tout temps.

<sup>3</sup> La législation sur les douanes et la réglementation des paiements, ainsi que d'autres dispositions sur l'importation, l'exportation et le transit sont réservées.

#### Art. 10

L'autorisation ne sera pas accordée si l'importation, l'exportation ou le transit est contraire aux intérêts du pays ou contrevient à des accords internationaux.

#### Art. 11

<sup>1</sup> En règle générale, l'autorisation d'exportation ne sera délivrée que

- a. S'il s'agit d'une livraison à un gouvernement étranger ou à une entreprise chargée par celui-ci d'une fabrication;
- b. Si une déclaration écrite de ce gouvernement atteste que le matériel lui est destiné et ne sera pas réexporté;
- c. Si le fournisseur s'engage à présenter sur demande un certificat de livraison.

<sup>2</sup> Aucune autorisation ne sera délivrée pour des livraisons de matériel de guerre à destination de territoires où des conflits armés ont éclaté ou menacent d'éclater ou dans lesquels règnent des tensions dangereuses. La demande fera l'objet d'un examen particulièrement sévère si elle concerne un pays en voie de développement ou dont l'instabilité politique est manifeste.

### IV. Surveillance

#### Art. 12

<sup>1</sup> Le Conseil fédéral établit des prescriptions sur le contrôle de la fabrication, de l'acquisition, du commerce et du courtage, de l'importation, de l'exportation et du transit de matériel de guerre. Il peut charger les organes des polices cantonales d'effectuer des contrôles.

<sup>2</sup> Le Ministère public de la Confédération dispose d'un office central chargé de réprimer le trafic illicite de matériel de guerre.

#### Art. 13

<sup>1</sup> Les organes chargés de la surveillance sont autorisés à pénétrer pendant les heures normales de travail et sans avis préalable dans les locaux de l'entreprise, à les inspecter et à prendre connaissance de tous documents utiles.

<sup>2</sup> Les pièces à conviction seront séquestrées par les organes de contrôle.

## Art. 14

<sup>1</sup> Le propriétaire et le personnel de l'entreprise sont tenus de fournir tous renseignements utiles aux organes de contrôle.

<sup>2</sup> Les organes de contrôle sont astreints au secret au sens de l'article 320 du code pénal suisse.

## V. Décisions sujettes à recours

## Art. 15

Le recours au Conseil fédéral selon les articles 72 et suivants de la loi fédérale sur la procédure administrative est recevable contre les décisions prises par le département compétent en vertu de la présente loi.

## VI. Dispositions pénales

## Art. 16

<sup>1</sup> Celui qui, intentionnellement :

- a. Sans autorisation ou au mépris des conditions fixées dans l'autorisation et des engagements pris  
fabrique du matériel de guerre,  
acquiert du matériel de guerre,  
fait le commerce de matériel de guerre,  
sert d'intermédiaire pour l'acquisition et le commerce de matériel de guerre,  
importe, exporte ou transite du matériel de guerre;
- b. Donne dans une demande formulée en vertu de la présente loi des indications fausses ou incomplètes, déterminantes pour l'octroi de l'autorisation, ou fait usage d'une telle demande établie par un tiers;
- c. Détourne ou fait détourner dans le pays ou à l'étranger, vers un autre destinataire ou une autre destination, du matériel de guerre pour lequel il détient une autorisation d'exportation délivrée en vertu de l'article 11;
- d. Fait parvenir à un tiers du matériel de guerre dont il sait ou doit présumer qu'il sera acheminé vers un destinataire auquel il n'aurait pas dû être livré;
- e. Participe au financement d'un trafic illicite de matériel de guerre ou sert d'intermédiaire pour son financement,

sera puni de l'emprisonnement ou d'une amende pouvant s'élever jusqu'à 500 000 francs. Dans les cas graves, la peine sera la réclusion pour cinq ans au plus.

<sup>2</sup> La peine sera l'emprisonnement pour six mois au plus, les arrêts ou l'amende si l'auteur a agi par négligence.

<sup>3</sup> S'agissant d'importation ou de transit non autorisé, l'infraction commise à l'étranger est également punissable.

## Art. 17

Celui qui, intentionnellement ou par négligence, contrevient à la présente loi, à ses dispositions d'exécution ou aux instructions générales édictées en vertu de ces dispositions, ou encore à une décision à lui signifiée sous la menace des peines prévues au présent article, sans qu'il y ait délit au sens de l'article 16,

celui qui, notamment, contrevient aux prescriptions sur le contrôle concernant le matériel de guerre,

sera puni des arrêts ou de l'amende.

## Art. 18

<sup>1</sup> Lorsqu'une infraction est commise dans la gestion d'une personne morale, d'une société en nom collectif ou en commandite ou d'une entreprise individuelle, ou de quelque autre manière dans l'exercice d'une activité pour un tiers, les dispositions pénales sont applicables aux personnes physiques qui ont commis l'acte.

<sup>2</sup> Le chef d'entreprise ou l'employeur, le mandant ou le représenté qui a connaissance de l'infraction ou qui en a eu connaissance après coup et qui, bien qu'il en ait eu la possibilité, omet de la prévenir ou d'en supprimer les effets encourt la même peine que l'auteur.

<sup>3</sup> Lorsque l'infraction est due au fait que le chef d'entreprise ou l'employeur, le mandant ou le représenté a manqué à ses devoirs de surveillance ou de diligence, il est soumis aux mêmes dispositions pénales que l'auteur; il n'encourt toutefois qu'une amende.

<sup>4</sup> Lorsque le chef d'entreprise ou l'employeur, le mandant ou le représenté est une personne morale, une société en nom collectif ou en commandite, une entreprise individuelle ou une collectivité sans personnalité juridique, les 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> alinéas s'appliquent aux organes et à leurs membres, aux associés gérants, dirigeants effectifs ou liquidateurs fautifs.

## Art. 19

<sup>1</sup> A moins qu'une circonstance particulière ne s'y oppose, la confiscation du matériel de guerre en cause est ordonnée par le juge dès qu'une infraction est constatée, alors même qu'aucune personne déterminée ne peut être poursuivie ou condamnée.

<sup>2</sup> Le matériel confisqué est dévolu à la Confédération.

## Art. 20

Lorsque l'auteur ou la personne morale, la société en nom collectif ou en commandite ou l'entreprise individuelle qu'il représente se seront enrichis par une infraction selon la présente loi, le juge pourra ordonner le versement à l'Etat d'une somme correspondant à l'avantage obtenu, alors même qu'aucune personne déterminée ne peut être poursuivie ou condamnée.



**Art. 21**

<sup>1</sup> A défaut de prescriptions de la présente loi, les dispositions générales du code pénal suisse sont applicables.

<sup>2</sup> L'application complémentaire des dispositions spéciales du code pénal suisse, ainsi que des prescriptions des concordats sur le commerce des armes et des munitions est réservée.

**Art. 22**

La cour pénale fédérale connaît des infractions visées par la présente loi.

**VII. Emoluments****Art. 23**

Les autorisations prévues par la présente loi sont sujettes à émoluments; les taux en seront fixés par le Conseil fédéral.

**VIII. Dispositions transitoires et finales****Art. 24**

<sup>1</sup> En cas de retrait ou de rejet de l'initiative populaire pour un contrôle renforcé des industries d'armement et l'interdiction d'exportation d'armes, le Conseil fédéral est chargé de publier la présente loi, conformément aux dispositions de la loi fédérale du 17 juin 1874 concernant les votations populaires sur les lois et arrêtés fédéraux et de fixer la date de son entrée en vigueur.

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral arrête les dispositions d'exécution.

<sup>3</sup> La validité des autorisations délivrées avant l'entrée en vigueur de la présente loi est maintenue.

**Rapport**  
**présenté au Conseil fédéral par la commission d'experts**  
**chargée d'examiner les questions relatives à l'exportation**  
**de matériel de guerre (motion Renschler)**

(Du 13 novembre 1969)

**Introduction**

**A. Mandat**

Le Département politique fédéral reçut, au cours de 1968, des informations selon lesquelles les troupes fédérales du Nigéria utilisaient, dans leurs combats contre le Biafra, des canons de défense contre avions provenant de la Fabrique de machines-outils Oerlikon Bührle S.A. Les autorités compétentes s'efforcèrent d'établir par quelles voies du matériel d'armement suisse avait pu arriver sur ce théâtre d'opérations militaires en violation des prescriptions fédérales relatives à l'exportation de matériel de guerre. On découvrit les premiers indices d'agissements incorrects commis par la Fabrique de machines-outils Oerlikon en examinant les demandes d'exportation de matériel de guerre qu'elle avait présentées à la direction de l'administration militaire au cours de 1967 et de 1968. On constata que cette maison, violant sciemment l'arrêté du 28 mars 1949 concernant le matériel de guerre, avait fourni de fausses indications sur le gouvernement auquel le matériel exporté était destiné et avait également produit des déclarations falsifiées d'Etats étrangers sur la destination finale de ce matériel.

Le Conseil fédéral se vit dès lors obligé, le 16 octobre 1968, de charger le Ministère public de la Confédération d'ouvrir une enquête de police judiciaire pour éclaircir les faits. Cette affaire a soulevé, à juste titre, une grande indignation dans l'opinion publique et a provoqué de nombreuses interventions au Parlement. Ainsi, le conseiller national Walter *Renschler* a déposé, le 2 décembre 1968, une motion par laquelle il invitait le Conseil fédéral à présenter un rapport aux conseils législatifs sur les exportations suisses d'armes (armes, munitions et explosifs). Ce rapport devait être élaboré, de l'avis du motionnaire, par un groupe d'experts indépendants; il avait en particulier à fournir des éclaircissements sur les points suivants:

1. Importance des exportations d'armes pour l'économie suisse en général et pour notre industrie d'exportation en particulier;
2. Considérations militaires jouant un rôle dans l'examen de la question;
3. Répercussions des exportations d'armes sur notre politique étrangère, avant tout sur notre neutralité et nos œuvres humanitaires dans le monde;
4. Détermination et appréciation des conséquences résultant d'une interdiction d'exporter des armes.

Répondant le 19 décembre 1968 à plusieurs interventions parlementaires relatives à l'exportation de matériel de guerre, portant donc sur le même sujet que la motion Renschler, *M. Spühler*, président de la Confédération, a déclaré ce qui suit devant le Conseil national:

«Comme l'auteur de la motion, le Conseil fédéral estime que les questions posées sont d'une telle importance qu'il importe en effet de les soumettre à nouveau à un examen complet à la lumière des expériences les plus récentes et en tenant compte de l'évolution politique, technique et économique. Le problème qui se pose est en fait de concilier les intérêts de notre défense nationale et, jusqu'à un certain point, de notre économie avec les devoirs d'un pays neutre qui respecte les règles du droit international ainsi que les idéaux de la Croix-Rouge, et qui tient à assumer une mission humanitaire. Nos dispositions actuelles, qui sont très sévères et vont au-delà des exigences des conventions internationales, tiennent déjà compte de cette nécessité. Sans y être tenus juridiquement, nous nous sommes déjà imposés des restrictions étendues qui font l'objet d'une disposition constitutionnelle. Nous avons adopté un système d'autorisations et de contrôles qui est tout aussi sévère sinon davantage que celui d'autres Etats se trouvant dans une situation semblable à la nôtre. Le fait que les organes chargés de surveiller les exportations de matériel de guerre aient été trompés ne signifie pas que nos prescriptions soient insuffisantes. En ce qui concerne le problème fondamental des exportations d'armes et ses implications militaires, économiques et politiques, la motion Renschler vient à son heure. Le Conseil fédéral est disposé à revoir la question sans parti pris et en toute objectivité; il est même prêt à confier cette étude à un groupe d'experts indépendants et à présenter leur rapport aux chambres en temps opportun. En conséquence, rien ne s'oppose à ce que la motion Renschler soit acceptée.»

Le Conseil fédéral, ayant accepté la motion du conseiller national Renschler et s'étant déclaré disposé à charger une commission d'experts d'examiner toutes les questions relatives à la fabrication et à l'exportation d'armes, décida le 26 février 1969 de composer comme il suit cette commission:

1. Max Weber, professeur, conseiller national, président de la commission;
2. Antoine Favre, ancien juge fédéral, Sion;
3. Waldemar Jucker, secrétaire de l'Union syndicale suisse, Berne;

4. Franz Luterbacher, délégué du conseil d'administration de Brown Boveri & Cie S.A., Baden;
5. Léo DuPasquier, délégué du conseil d'administration d'Ebauches S.A., Neuchâtel;
6. François Schaller, professeur, Lausanne.

Ce n'est toutefois que le 6 mars que les noms des membres de la commission furent rendus publics, à l'occasion de la réponse que M. Spühler, conseiller fédéral, donna à l'interpellation Bodenmann au Conseil des Etats, la motion Renschler devant tout d'abord être adoptée par ce conseil.

L'étendue du mandat assigné à la commission d'experts découle du texte même de la motion Renschler. En outre, le conseiller fédéral Spühler a exprimé à plusieurs reprises le désir que la commission procède à un examen exhaustif et sans nulle réserve du problème posé par l'exportation de matériel de guerre. Le Conseil fédéral n'a donc limité en aucune façon la tâche des experts; il était au surplus loisible à la commission de procéder à l'audition de tierces personnes et de se faire remettre tous documents utiles.

## B. Situation initiale

Pour faciliter la compréhension de ce qui va suivre, il est bon d'exposer tout d'abord brièvement la genèse de la réglementation actuelle concernant l'exportation de matériel de guerre.

Dès le printemps 1932, diverses interventions eurent lieu au Conseil national en vue d'obtenir un contrôle plus sévère de la fabrication d'armements par des entreprises privées ainsi qu'une limitation aussi large que possible de l'exportation de matériel de guerre. La discussion en fut cependant ajournée en raison des efforts entrepris en faveur du désarmement sur le plan international. Mais après que l'échec des négociations fut devenu manifeste vers le milieu des années trente, une initiative populaire, qui aboutit le 23 décembre 1936, réclama l'institution d'un monopole d'Etat pour l'armement, la fabrication d'armes devant être limitée aux besoins de la défense nationale. Cette initiative était conçue dans les termes suivants:

«L'article 41 de la constitution fédérale est abrogé et remplacé par le texte suivant:

La fabrication, l'achat et la vente d'armes, de munitions et de matériel de guerre de quelque nature que ce soit sont de la compétence exclusive de la Confédération aux fins d'assurer la défense nationale.

Le droit de fabriquer, d'acheter et de vendre des armes, des munitions et du matériel de guerre peut être concédé par la Confédération pour une durée limitée à des citoyens ou des sociétés suisses donnant toute garantie

au sujet de leur indépendance vis-à-vis de l'étranger et de l'industrie étrangère des armements.

Les concessionnaires sont soumis au contrôle de la Confédération. Les personnes chargées de ce contrôle ont en tout temps le droit de pénétrer librement dans tous les bureaux, locaux et ateliers des concessionnaires, d'examiner et de contrôler tous les livres de comptes, les pièces justificatives et la correspondance et d'interroger les concessionnaires, leur personnel et d'une façon générale toute personne en relation avec l'entreprise.

L'importation, l'exportation et le transit d'armes, de munitions et de matériel de guerre ne peuvent avoir lieu qu'avec l'autorisation de la Confédération.

**Le Conseil fédéral établit par voie d'ordonnance les modalités d'exécution.»**

Le Conseil fédéral opposa à cette initiative un contre-projet tendant à modifier l'article 41 de la constitution fédérale; après avoir été adopté par l'Assemblée fédérale, ce contre-projet fut soumis au vote du peuple et des cantons dans la teneur suivante:

«La fabrication et la vente de la poudre de guerre appartiennent exclusivement à la Confédération.

La fabrication, l'acquisition, le commerce et la distribution d'armes, de munitions, d'explosifs, d'autre matériel de guerre et de pièces détachées sont soumises à une autorisation de la Confédération. Cette autorisation ne sera accordée qu'aux personnes et entreprises qui, du point de vue de l'intérêt national, présentent les garanties nécessaires. Les droits des établissements en régie de la Confédération sont réservés.

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

Le Conseil fédéral édictera par voie d'ordonnance, sous réserve de la législation fédérale, les dispositions nécessaires pour l'exécution des 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> alinéas. Il établira en particulier des dispositions détaillées concernant l'octroi, la durée et le retrait des autorisations, ainsi que sur le contrôle des concessionnaires. Il déterminera en outre les armes, munitions, explosifs, autre matériel et parties détachées auxquels s'applique la présente disposition.»

Dans la votation populaire du 20 février 1938, l'initiative fut rejetée par 418 021 non contre 65 938 oui, tandis que le contre-projet de l'Assemblée fédérale était accepté par 394 052 oui contre 149 025 non, ainsi que par tous les cantons. L'article 41 de la constitution fédérale remonte donc, dans sa teneur actuelle, à 1938.

Se fondant sur cette disposition constitutionnelle, le Conseil fédéral édicta le 8 juillet 1938 un règlement sur la fabrication, l'acquisition, le commerce et la distribution, l'importation et l'exportation de matériel de guerre; ce règlement contenait les prescriptions d'application du nouvel article constitutionnel. Les conditions s'étant modifiées après la guerre, il fallut cependant bientôt envisager de réglementer à nouveau la matière. Après un examen approfondi au sein des commissions militaires des deux conseils, le Conseil fédéral adopta finalement, le 28 mars 1949, un arrêté concernant le matériel de guerre, qui a fait l'objet depuis lors de divers ajustements, mais dont les principes fondamentaux restent toujours valables.

La commission devait prendre cette réglementation légale comme base de ses travaux; mais elle devait aussi apprécier si elle répondait aux circonstances actuelles, conformément au mandat que le Conseil fédéral lui a donné. En revanche, il ne pouvait y avoir à priori de divergences d'opinion au sujet d'une autre condition dont dépend toute discussion sur le problème de l'exportation de matériel de guerre: la reconnaissance de la neutralité permanente de la Suisse. Dans la mesure où la neutralité implique incontestablement le devoir d'assurer la défense nationale, avec toutes les conséquences d'ordre militaire qui en découlent, elle a constitué à proprement parler le point de départ du présent rapport. Elle n'a d'ailleurs pas été mise en cause; la commission considère au contraire que le meilleur moyen d'atteindre le but de notre politique étrangère, c'est-à-dire le maintien de l'indépendance nationale, est de poursuivre la politique traditionnelle de neutralité du Conseil fédéral.

### C. Procédure

Il se révéla nécessaire de réunir une abondante documentation pour fournir à la commission des informations suffisantes sur diverses questions figurant dans un catalogue qu'elle avait établi à son propre usage; il fallait aussi obtenir une image aussi complète que possible des questions très complexes que pose l'exportation de matériel de guerre. On procéda en outre à l'audition très détaillée de diverses personnes, notamment des fonctionnaires du Département militaire qui s'occupent des questions relatives à l'exportation du matériel de guerre et à l'armement, de représentants du Département politique, de la Division du commerce, du Département fédéral de l'économie publique et du Ministère public de la Confédération, de l'industrie des machines, tout particulièrement de l'industrie des armements, ainsi que des auteurs de l'initiative populaire qui réclame un meilleur contrôle des armements et l'interdiction d'exporter des armes et, enfin, du motionnaire lui-même. On voulait ainsi donner à ces personnes l'occasion d'exprimer leurs vues sur le problème de l'exportation d'armes; d'autre part, les experts avaient l'occasion de poser des questions afin de compléter la documentation dont la commission disposait déjà. Toutes les personnes interrogées ont répondu avec beaucoup de bonne volonté aux questions posées; qu'elles en soient remerciées ici.

## I. Aspects juridiques et politiques

1. La mission première de la Confédération est, conformément à l'article 2 de la constitution fédérale, d'assurer l'indépendance de la patrie contre l'étranger. Elle lui prescrit l'obligation de prendre les mesures propres au plein accomplissement de cette tâche.

En vue de sauvegarder et de garantir son indépendance, la Suisse a adopté, comme ligne fondamentale de sa politique étrangère, la maxime de la *neutralité permanente*. Son statut a été reconnu par des traités et est devenu un élément du droit coutumier général. En veillant au maintien de l'indépendance et de la neutralité de notre pays, la Confédération sert non seulement les intérêts majeurs du peuple suisse, mais aussi la cause de la paix.

A la différence de la neutralité ordinaire, la neutralité permanente produit déjà certains effets en temps de paix. C'est ainsi que le pays dont la neutralité est permanente est tenu de défendre sa neutralité et son indépendance; il ne peut entreprendre lui-même aucune guerre, mais il a au contraire le devoir de faire tout son possible pour éviter d'être impliqué dans des hostilités et de s'abstenir de tout ce qui pourrait l'entraîner dans un tel conflit. En d'autres termes, l'Etat dont la neutralité est permanente est tenu de pratiquer une *politique de neutralité*. Quant aux modalités de cette politique, c'est à vrai dire une question qui dépend de sa libre appréciation.

Il convient de rappeler à cet égard que toutes les obligations imposées par la neutralité sont des limitations du libre exercice de l'autorité étatique et doivent donc être interprétées restrictivement. Ce principe a aussi une portée politique, car l'Etat dont la neutralité est permanente a tout intérêt à éviter que sa liberté d'action ne subisse des restrictions indésirables. S'il fait davantage que ne l'exige le principe de la neutralité, il agit de son propre chef et sans obligation juridique, obéissant simplement à la nécessité politique de maintenir la confiance dans sa neutralité.

Aux obligations imposées par la neutralité permanente s'oppose le droit de l'Etat neutre de faire respecter sa neutralité et son indépendance. Pour pouvoir invoquer ce droit, la Suisse est tenue, en vertu de son statut de neutralité, d'assurer en tout temps sa défense nationale d'une manière qui lui permette, en cas de guerre, de sauvegarder l'inviolabilité de son territoire dans toute la mesure du possible. La neutralité suisse doit donc être une *neutralité armée*.

2. Le *droit de la neutralité*, qui ne s'applique qu'en cas de guerre, interdit à vrai dire à l'Etat neutre comme tel de soutenir directement les belligérants par des livraisons, avant tout par des livraisons de matériel de guerre. En revanche, l'Etat neutre n'est pas obligé, en vertu du droit international, d'empêcher les particuliers d'exporter du matériel de guerre. S'il soumet néanmoins ces exportations à des restrictions ou même les interdit purement et simplement, il doit appliquer ces mesures d'une manière égale à tous les belligérants.

Cette réglementation, qui est claire, découle des articles 7 et 9 de la Ve convention de La Haye du 18 octobre 1907 concernant les droits et les devoirs des Puissances et personnes neutres en cas de guerre sur terre.

En temps de paix au contraire, l'Etat dont la neutralité est permanente n'est soumis en droit à aucune restriction en ce qui concerne l'exportation de matériel de guerre. Ce ne sont donc pas seulement les particuliers qui peuvent exporter ce matériel, mais l'Etat neutre lui-même peut le faire. Une réserve s'impose cependant dans les cas où un conflit politique aigu risque de se transformer en hostilités déclarées: si, en pareil cas, les livraisons de matériel de guerre n'étaient faites, d'une manière continue, qu'à l'un des belligérants virtuels ou si une interdiction d'exporter n'était prononcée qu'à l'égard d'une de ces parties, la confiance dont notre neutralité jouit auprès des gouvernements étrangers en serait ébranlée. Il incombe à la *politique de neutralité* de prévenir cette conséquence.

L'article 41 de la constitution fédérale subordonne l'exportation de matériel d'armement à une autorisation de la Confédération. Cette disposition va considérablement au-delà de ce qu'exigerait le statut de la neutralité ou le droit ordinaire de la neutralité; elle est valable pour le temps de paix comme pour le temps de guerre. En soumettant le commerce du matériel de guerre à une réglementation légale, même lorsqu'il s'agit de livraisons à des Etats qui se trouvent en état de paix, la Suisse agit librement, dans le dessein de coopérer à la sauvegarde de la paix ou de contribuer à limiter des conflits existants.

Toutefois, la distinction entre la guerre et la paix devient de plus en plus difficile. Les hostilités sont ouvertes, dans des cas toujours plus nombreux, sans déclaration de guerre préalable et se terminent sans que la paix soit conclue. Des guerres civiles peuvent durer des années sans que l'état de guerre, avec ses conséquences juridiques, soit reconnu par le gouvernement légal. Cette situation juridique incertaine des parties impliquées dans un conflit armé, situation généralement voulue, laisse au neutre sa liberté d'action et de décision, mais devrait l'engager à observer une prudence particulière.

3. L'article 41 de la constitution fédérale ne fait pas seulement dépendre l'exportation de matériel de guerre d'une autorisation de la Confédération; il donne aussi au Conseil fédéral la compétence de restreindre ou d'interdire cette exportation selon son appréciation. Quel usage convient-il de faire de cette compétence?

Il est justifié d'admettre, comme nous le montrerons dans les chapitres qui suivent, que l'exportation de matériel de guerre est une condition essentielle du maintien d'une industrie suisse d'armements et que le maintien de cette industrie est, à son tour, indispensable à la longue à notre défense nationale, à laquelle nous sommes tenus, nous l'avons déjà dit, en raison de notre statut de neutralité. S'il en est ainsi, il faut en tirer la conclusion impérative que nous devons aussi admettre cette exportation pour des motifs inhérents à notre politique de neutralité et à notre politique générale.



Il convient, à vrai dire, de se demander si l'exportation d'armes ne devrait pas être interdite pour des *raisons humanitaires* ou pour promouvoir et maintenir la paix. Etant la patrie d'Henri Dunant, la Suisse est souvent confondue à l'étranger avec la Croix-Rouge internationale, bien qu'il soit notoire que cette institution est tout à fait indépendante du gouvernement suisse. Bien entendu, le Conseil fédéral soutient de tout son pouvoir les missions du CICR et notre pays a adopté sans réserve les principes humanitaires et les conventions de la Croix-Rouge. De fait, il peut donc sembler choquant que la Suisse soit amenée à contribuer, par des exportations de matériel de guerre, à attiser des conflits armés dans le monde.

Il va de soi que la commission ne voudrait en aucune façon restreindre le rôle humanitaire de notre pays, ni surtout le mettre en question. Elle estime cependant que la Suisse ne peut remplir cette tâche que si elle prend les mesures nécessaires pour faire respecter son indépendance et poursuit sa politique de neutralité, politique qui contribue à maintenir la paix et, par conséquent, sert aussi à des fins humanitaires.

On peut dire, en résumé, que pour accorder des autorisations en matière d'exportation de matériel de guerre, il est indispensable d'examiner attentivement chaque cas particulier, en tenant compte de la politique de neutralité et des préoccupations humanitaires. D'une manière générale, le Conseil fédéral doit veiller à ce que les exportations de matériel de guerre n'aient lieu qu'en faveur d'Etats bénéficiant de la stabilité politique et poursuivant une politique de paix.

## II. Considérations militaires

Historiquement, il faut rappeler que, jusqu'au siècle dernier, la Suisse exportait non seulement des armes, mais encore, et surtout, des hommes. Or, si le service à l'étranger a permis d'écrire quelques pages glorieuses de notre histoire, il n'en reste pas moins que ce service répondait avant tout à une nécessité économique: l'impossibilité pour notre pays de nourrir tous ses enfants. Et si aujourd'hui nous exportons du matériel de guerre, c'est encore pour des raisons militaires et économiques. On doit se demander si cela ne pourrait pas conduire à une contradiction avec les efforts humanitaires de notre pays, dont il a été question dans le chapitre précédent.

La raison d'être de notre armée est, comme cela a été rappelé, la défense du territoire et la sauvegarde de l'indépendance de la Suisse. Depuis le traité de Vienne, la politique qui nous a paru la meilleure pour atteindre ce but, est celle de la neutralité armée. C'est dire que l'étranger respectera notre indépendance tant qu'il sera convaincu de notre volonté et de notre capacité de résister, par la force armée le cas échéant, à toute tentative d'agression, d'où qu'elle vienne. S'il se crée un vide militaire dans notre pays, chacun de nos voisins

sera tenté, en cas de conflit, de l'occuper pour sa propre sécurité. Or ce vide serait rapidement créé si l'équipement et l'armement suisses étaient insuffisants, dépassés, surclassés, par rapport à ceux de nos voisins.

Les autorités fédérales doivent donc veiller à ce que notre armement réponde continuellement aux besoins de l'armée, compte tenu des développements qui interviennent dans la technique. Pour conserver cette capacité technique militaire, il est indispensable, aujourd'hui, d'entretenir avec l'étranger des échanges d'expériences et de pratiquer le jeu des importations et des exportations. Cette nécessité n'est pas propre au matériel de guerre, mais elle existe dans tous les domaines de la technique; une rupture de ces échanges entraînerait, en effet, rapidement une baisse de notre compétitivité qui, dans le domaine militaire, conduirait à ce vide évoqué plus haut, générateur d'une insécurité politique grave.

Une compétitivité internationale est donc indispensable pour notre industrie de l'armement, si cette dernière doit pouvoir équiper notre armée en vue de sa mission. Dès lors, cette industrie, comme toutes les industries, aujourd'hui, doit pouvoir s'intégrer dans un courant d'échanges technologiques et commerciaux. Que la modestie de nos moyens nous oblige à importer une partie de notre matériel de guerre, cela paraît assez évident; il est, par contre, moins évident que nous devions exporter une certaine part de ce même matériel. Toutefois, la commission est convaincue, après son enquête, qu'un échange ne saurait être à sens unique et cela d'autant moins que la réciprocité des livraisons doit pouvoir, si possible, se maintenir dans les moments difficiles, en cas de crise politique. Le plus souvent, nous ne pourrions alors importer ce qui nous est nécessaire qu'en acceptant d'en exporter la contrevaletur dans un autre secteur. Les expériences faites pendant la dernière guerre l'ont montré de manière certaine.

Il faut insister ici sur l'importance qualitative de ces échanges; c'est l'expérience technologique et industrielle d'équipements complexes qui compte dans nos exportations, comme dans nos importations. Dans une armée de milice, notamment, cette expérience, qui est indispensable en cas de crise, ne pourra s'obtenir que si nous pouvons mobiliser les cadres et les spécialistes qui auront été formés en temps de paix, non dans l'armée où ils vont servir, mais dans l'industrie. Du point de vue économique, il faut constater que la qualité de ces matériels complexes et des services rendus par les cadres et les spécialistes, est le résultat de recherches et d'études de développement dont le prix élevé peut, grâce à l'exportation, être partiellement reporté sur l'étranger, alors qu'il grèverait lourdement notre budget si ce dernier était seul à en supporter la charge.

Du point de vue économique encore, il est bien évident que l'amortissement des frais fixes, qui pèsent sur les prix de revient, se fait à moindre frais lorsque l'exportation permet leur répartition sur de grandes séries. Dans le même ordre d'idée on comprendra facilement qu'avec la livraison des munitions d'une arme automatique, par exemple, on permet souvent la récupération d'un coût que la production de l'arme seule ne pourrait supporter. Il apparaît

donc que la première conséquence d'un embargo sur les exportations serait une augmentation considérable de notre budget militaire, ce qui n'est certainement pas un résultat souhaitable, même pour les tenants d'une interdiction d'exporter. La seconde conséquence serait une baisse rapide de l'efficacité de notre équipement et de notre armement obligeant, le cas échéant, nos troupes à faire face à une agression avec une infériorité technique dont la dernière guerre mondiale a montré l'issue, quel que soit le courage qui anime les combattants.

La collaboration avec les pays européens neutres, qui est en principe instaurée par le Conseil fédéral, ne saurait suffire, comme on le verra dans un chapitre ultérieur, car le marché est trop limité et les besoins des différents pays neutres ne coïncident pas nécessairement. Renoncer aux échanges avec les autres pays nous ferait retomber dans le danger de sous-équipement ou dans celui d'un accroissement inacceptable des charges budgétaires par l'impossibilité d'amortir les frais de recherche, d'étude et de fabrication, sur un marché assez vaste.

Il s'agit maintenant encore d'attirer l'attention sur deux difficultés qui compliquent les échanges d'expériences et de matériels avec l'étranger. Ces difficultés consistent en ceci qu'il n'est pas possible de déterminer exactement ni dans quels pays existe un danger de guerre, ni ce qui tombe sous le concept «matériel de guerre».

En ce qui concerne le premier point, le Conseil fédéral interdisant toute exportation de matériel de guerre dans ces pays, la commission est d'avis que c'est au Département politique à prendre la responsabilité première de l'appréciation de la situation politique des pays envisagés, plutôt qu'au Département militaire. Il faut, cependant, bien convenir que la situation politique mondiale rend aujourd'hui cette appréciation bien difficile, surtout dans les pays dits «en voie de développement».

Mais il est moins difficile de cerner la définition du matériel de guerre. En effet, aujourd'hui plus que jamais, avec la notion de défense nationale totale, dès le moment où un conflit armé éclate, tout peut concourir à la guerre et, de ce fait, être considéré comme matériel de guerre. Une telle extension conduirait à des absurdités et à une quasi-impossibilité d'exporter quoi que ce soit vers un pays en conflit. En fait, il est arrivé déjà que l'aide humanitaire apportée dans des régions où sévissent des conflits, a été considérée, par certains gouvernements, comme un appui donné à l'ennemi. Cela montre donc que les autorités fédérales doivent, dans tous les cas, se réserver la liberté d'appréciation de la situation et l'interprétation des concepts.

Pour terminer, l'on peut relever que l'interdiction, pour des petits pays, d'exporter du matériel de guerre, conférerait aux grandes puissances un quasi-monopole qui, du point de vue militaire, n'est certainement pas souhaitable. Laisser s'accroître sensiblement notre dépendance pour les livraisons à l'égard de quelques puissances ne resterait pas sans conséquences en ce qui concerne le personnel; la Suisse – comme beaucoup d'autres pays – serait obligée de faire appel à un plus grand nombre de spécialistes étrangers pour entretenir certains

engins ou même, en partie, pour établir la planification tactique. Nous voyons par là que les échanges avec l'étranger ne doivent pas être limités à un trop petit nombre de pays.

En conclusion, nous estimons qu'il serait extrêmement dangereux pour la défense militaire du pays de mettre l'embargo sur l'exportation du matériel de guerre, car notre propre industrie des armements se trouverait rapidement dépassée, faute de coopération avec les industries similaires de l'étranger. Réduite à ses seuls débouchés internes, cette industrie serait en outre obligée de pratiquer, pour les fournitures dont elle serait encore chargée, des prix notablement plus élevés, ce qui aurait pour effet d'alourdir le coût de la défense nationale. Mais, ce qui est plus grave, il est à prévoir que notre potentiel militaire et notre puissance défensive en souffriraient encore davantage, comme on le verra dans le chapitre suivant.

### III. Aspects économiques

Le niveau élevé de l'économie suisse dépend dans une très forte mesure des exportations, et particulièrement des *exportations de produits industriels*. Les exportations de la Suisse ont atteint au total 17,3 milliards de francs en 1968. Les produits de l'industrie des machines (machines mécaniques et électriques, appareils, instruments et véhicules) constituent 33 pour cent de ce chiffre, tandis que l'industrie horlogère en représente 13 pour cent. En 1967, 263 729 ouvriers travaillaient dans l'industrie des machines, soit 30 pour cent de la main-d'œuvre occupée dans toutes les industries, alors que l'industrie horlogère faisait vivre 73 549 personnes, c'est-à-dire 8,3 pour cent de cette même main-d'œuvre.

Quant à la production d'*armes et d'autre matériel de guerre*, elle ne représente qu'une partie relativement peu importante de l'industrie. Cette branche entre cependant en ligne de compte sur le plan de la recherche et du développement et, d'autre part, elle a aussi une importance considérable pour la production civile. Etant donné la diversité caractérisant les besoins de la défense nationale, la fabrication de matériel de guerre a lieu dans les différentes branches de l'industrie et l'ensemble des fournisseurs suisses de ce genre de matériel comprend aussi bien des entreprises de la Confédération que de l'industrie privée et de l'artisanat. La valeur de la production et le nombre de travailleurs varient fortement d'une année à l'autre suivant les commandes.

Selon les indications des entreprises clés, le nombre des ouvriers travaillant dans le *secteur privé de l'industrie des armements* atteint 6000 à 7000, dont la moitié environ s'occupe de l'exportation. Mais le personnel des sous-traitants, qui comprend plusieurs centaines d'unités dans certaines maisons, n'est pas englobé dans ce chiffre.

Depuis la fin de la guerre (1945 à 1968), l'exportation de matériel de guerre s'est élevée à 1809 millions de francs, soit un pour cent des exportations totales (178 572 millions). Selon les statistiques de la Direction générale des douanes,

1295 millions de francs (0,73 %) concernaient les «armes et les munitions» et le reste se rapportait à un matériel différent mais destiné également à des fins militaires. Ces quatre dernières années, l'exportation de matériel de guerre a atteint en moyenne 115 millions de francs par année, soit 0,8 pour cent des exportations totales. Signalons, pour que l'on puisse établir une comparaison, que les livraisons de l'industrie suisse à notre armée représentent en moyenne 410 millions de francs pour les mêmes années. Ce chiffre comprend toutefois les livraisons de matériel de guerre n'ayant pas une action destructrice directe (p. ex. uniformes, équipement personnel). Durant les années 1964 à 1968, l'armée a reçu en moyenne pour quelque 140 millions de francs de matériel de ce genre. En revanche, les livraisons moyennes par l'industrie privée des armements de matériel de guerre ayant une action destructrice directe se sont élevées à près de 270 millions de francs. Si l'on compare cette somme au total des exportations, on constate que celles-ci représentent plus de 40 pour cent des ventes à l'armée suisse.

Mais même ce chiffre n'exprime l'importance des exportations que d'une manière insuffisante. Les livraisons à l'intérieur du pays se répartissent sur un assortiment beaucoup plus varié que les exportations. Pour diverses catégories d'armes et d'instruments, la part des exportations est considérablement plus élevée, mais elle est souvent soumise à de fortes fluctuations d'une année à l'autre. C'est pourquoi la part des exportations de matériel de guerre varie beaucoup dans la production totale des diverses maisons. Elle oscille selon qu'il existe ou non des commandes importantes à livrer à l'armée suisse. En d'autres termes, elle peut être de quelques pour-cent seulement ou s'élever jusqu'à 90 pour cent.

Les *fabriques d'armement de la Confédération* ont été développées surtout durant l'entre-deux-guerres, afin de réduire notre dépendance à l'égard de l'étranger. Mais à l'époque déjà, on s'est rendu compte que ce but ne pouvait pas être atteint uniquement par une extension des entreprises appartenant à la Confédération. Celles-ci ont dû chercher à collaborer avec l'industrie privée en vue d'augmenter dans une large mesure et parallèlement la production du secteur public et la production du secteur privé d'armements. La crise économique des années trente et les menaces qui pesaient manifestement sur notre pays ont facilité cette collaboration. Il a été possible d'atteindre un degré d'autarcie relativement élevé jusqu'au moment où la deuxième guerre mondiale a éclaté. Le potentiel d'armement qui existait au début du conflit a fortement contribué à imposer le respect de la neutralité armée et à fortifier la résistance pendant les années de guerre. Une nouvelle situation est née après la guerre. Comme les belligérants avaient développé et fabriqué de nouvelles armes et de nouveaux engins au cours des hostilités, la Suisse manquait de connaissances techniques suffisantes et d'expériences en matière de production dans toute une série de domaines. Il a fallu à nouveau recourir davantage à du matériel importé et chercher à adapter notre industrie des armements au degré de développement atteint à l'étranger. Il a été possible de combler provisoirement certaines lacunes en procédant à des achats avantageux de matériel excédentaire à l'étranger.

La transition entre les armes traditionnelles et les systèmes complexes d'armement a placé l'industrie suisse des armements devant des problèmes nouveaux et épineux qui, comme on le montrera plus loin, ont provoqué certaines modifications de structure et ont renforcé en outre l'interdépendance des secteurs public et privé de l'armement. Ce fut le cas notamment dans le domaine des licences, puisque les entreprises de la Confédération ont en partie acquis des licences de l'industrie privée des armements et en ont en partie cédé à des maisons privées.

En ce qui concerne l'utilisation de la capacité de production, une partie des entreprises de la Confédération se trouvent devant des problèmes semblables à ceux qui se posent aux fabricants privés de matériel de guerre. C'est ainsi que ces entreprises exécutent aussi dans une certaine mesure des commandes passées par des sous-traitants pour le compte de l'industrie privée des armements. Mais elles cherchent à obtenir en premier lieu des commandes civiles pour pouvoir occuper complètement leur personnel. De telles commandes ont été obtenues dans la plupart des cas, non sans difficultés d'ailleurs.

### 1. L'industrie privée des armements

L'industrie privée des armements ne constitue pas un groupe industriel distinct, ne fabriquant que du matériel de guerre. Il s'agit plutôt, en l'occurrence, d'une communauté de travail dont les ramifications s'étendent à plusieurs secteurs de l'économie industrielle et artisanale, le centre de gravité de ces activités se situant dans quelques entreprises privées.

Si l'on classe les entreprises selon la proportion dans laquelle elles fabriquent du matériel de guerre, on constate tout d'abord qu'il n'y en a pas une qui se livre exclusivement à ce genre de production. En outre, seules quelques entreprises disposent de départements spéciaux qui s'occupent du développement et de la fabrication de matériel de guerre ayant une action destructrice directe. Pour produire ce matériel, les principaux fournisseurs privés doivent toutefois recourir à la collaboration de centaines de sous-traitants. La part des sous-traitants dans la production de matériel de guerre varie d'une entreprise à l'autre; elle oscille entre à peu près 40 pour cent et 70 à 80 pour cent. Un relevé exécuté en 1968 auprès d'environ 90 entreprises de l'industrie des machines et de la métallurgie, qui avait pour objet de déterminer les heures d'exploitation consacrées à la fabrication de matériel de guerre dans la moyenne des années 1958-1967, a permis de constater que 48 pour cent de toutes les heures enregistrées concernaient des fabriques produisant des armes, engins, appareils, véhicules entiers, etc., et 52 pour cent des sous-traitants livrant des pièces détachées et des éléments de tout genre. Malgré les erreurs qu'un tel relevé de nature privée peut comporter, la comparaison entre la part des heures d'exploitation accomplies par l'un et l'autre des groupes d'entreprises précitées montre toutefois dans quelle large mesure le groupe fort étendu des sous-traitants participe à la production de matériel de guerre en Suisse.

Lorsqu'on considère que les sous-traitants doivent eux-mêmes généralement faire exécuter certains travaux hors de leur exploitation et que le cercle des sous-traitants comprend donc des entreprises appartenant à tous les échelons de fabrication du matériel de guerre, du travail de la matière première au produit fini, le nombre des sous-traitants suisses intéressés à la production de ce matériel se trouve être de l'ordre de plusieurs milliers. Parmi les fournisseurs d'importants éléments nécessaires à la fabrication d'armes de tout genre et de leurs accessoires, de munitions, de véhicules blindés et d'avions, d'appareils optiques et à rayons infrarouges, d'appareils de transmission et de radars, etc., figurent les usines sidérurgiques, les aciéries et autres usines métallurgiques, les fonderies et les entreprises de la branche des roulements, les fabriques d'engrenages ainsi que d'autres maisons produisant des éléments mécaniques et des machines, puis l'industrie électrotechnique et électronique, les fabriques d'instruments, d'appareils et de véhicules, les fabriques d'instruments optiques, les entreprises de l'industrie horlogère et de l'industrie chimique. Outre les fournisseurs de parties clés et d'autre matériel, on trouve également dans l'industrie des métaux et des machines des entreprises auxquelles les principaux fabricants ou les constructeurs d'armes et d'appareils complets doivent recourir, soit parce qu'elles leur livrent certaines installations spéciales, soit parce qu'elles disposent de connaissances ou de procédés spéciaux. Nombre de ces entreprises interviennent également comme sous-traitants des fabriques de matériel d'armement de la Confédération, par exemple pour la fabrication de munitions.

Il n'est pas non plus facile de déterminer le nombre de travailleurs occupés dans les entreprises privées produisant du matériel de guerre. En ce qui concerne le groupe fort important des sous-traitants, ce nombre varie de toute manière selon la nature et le volume des commandes de matériel de guerre. En se fondant sur les données fournies par 17 grandes entreprises, on peut admettre que le secteur privé de l'armement a occupé quelque 7000 personnes au cours de ces dernières années, dont approximativement 4000 travaillaient dans les départements de l'armement des principaux fournisseurs fabriquant des canons anti-aériens, des appareils de commande des pièces, des munitions, des armes à feu individuelles, etc.

Sur le plan de l'économie générale, il importe de relever que les commandes de matériel de guerre comptent en général, *technologiquement* parlant, au nombre des commandes qui présentent le plus d'intérêt pour le développement de l'entreprise industrielle. Elles permettent d'acquérir sans cesse de nouvelles connaissances et de faire des expériences dont il est possible de tirer parti industriellement dans le domaine de la production civile. Lorsque la technique des armements se développe d'une manière spécialement rapide, cela doit être principalement attribué aux travaux de recherche et de développement exécutés pour le compte des grandes puissances militaires. L'accélération du progrès technique dans ce domaine a notamment pour conséquence que nos entreprises privées dont l'activité est aussi orientée vers la fabrication d'armements, se trouvent sans doute placées plus tôt devant de nouvelles tâches

particulièrement compliquées qu'elles ne le seraient dans le domaine civil. La compétition internationale s'exerçant de plus en plus dans le domaine de la recherche et du développement, l'aspect technologique prend une importance particulière dans l'appréciation du rôle que joue, sur le plan de l'économie nationale, le groupe des entreprises privées produisant du matériel de guerre. Il sera question dans le chapitre suivant d'autres aspects qu'il faut mentionner au sujet de la production privée de matériel de guerre.

## 2. Les fabriques de matériel d'armement de la Confédération

Ainsi qu'on l'a déjà mentionné, le passage des armes traditionnelles à des systèmes d'armement complexes a posé de nouveaux problèmes à l'industrie suisse des armements. Les appareils souvent compliqués destinés à fournir des informations, comme les radars et les appareils à rayons infrarouges, ou à transmettre et à élaborer des données (calculatrices électroniques, p. ex.), ont été construits d'après les résultats de développements en partie inaccessibles aux entreprises de la Confédération, mais qui n'étaient souvent aussi que partiellement connus de l'industrie privée des armements. Dans la mesure où la production s'est révélée encore possible en Suisse, il en est résulté une certaine évolution dans les fonctions assumées par les entreprises de la Confédération. Elles sont devenues dans de plus fortes proportions qu'avant la seconde guerre mondiale des entreprises générales et des usines terminales qui assurent le montage final. Selon l'appareil et le type de matériel, elles sont encore, il est vrai, dans une mesure variable, des centres de fabrication indispensables. Sans collaboration avec l'industrie privée des armements, il leur serait toutefois impossible, dans de nombreux cas, de développer et de fabriquer des armes et des systèmes d'armement complets.

Si leur capacité de production était sensiblement plus grande, les fabriques de matériel d'armement de la Confédération éprouveraient de plus en plus de peine à combler, par l'exécution de commandes civiles en tant que sous-traitants ou par la fourniture de produits pour des besoins civils, le manque de commandes militaires durant certaines périodes creuses. Elles devraient alors se mettre à fabriquer des produits développés par elles, ce qui ne serait toutefois rationnel que si de tels articles pouvaient être fabriqués et mis continuellement sur le marché. Dans ces conditions, on ne serait pas assuré de surmonter les périodes creuses dans la production et l'on ne résoudrait pas le problème de la recherche optimale des facteurs de production.

Selon les informations reçues, un équilibre serait en quelque sorte réalisé à l'heure actuelle entre les entreprises de la Confédération et l'industrie privée sur le plan de la production d'armements. Une extension considérable de l'activité des entreprises de la Confédération serait plutôt de nature à soulever de nouveaux problèmes qu'à permettre de résoudre ceux qui se posent maintenant.



Pour donner une idée de l'ordre de grandeur des commandes de matériel de guerre, nous indiquerons quelques chiffres ci-après. En 1966, le Groupement de l'armement (à l'époque le Service technique militaire) a procédé à des achats pour 860 millions de francs. Sur ce total, 190 millions ont été consacrés à des achats à l'étranger et 400 millions à l'acquisition de matériel fourni par l'économie privée suisse. Quant aux ateliers militaires, ils ont livré du matériel pour 270 millions de francs, mais, sur ce montant, 160 millions ont été payés à des sous-traitants. Ainsi, leur production nette, c'est-à-dire la valeur ajoutée, s'est élevée à 110 millions de francs, ce qui représente approximativement 13 pour cent du total des achats du Groupement de l'armement. Calculée sur une période de plusieurs années, cette part a été en moyenne de 11 pour cent.

Les fabriques d'armements de la Confédération ont occupé en tout approximativement 5000 personnes. Durant ces dernières années, les variations du degré de l'emploi ont pu être maintenues dans des limites ne dépassant pas 10 pour cent, en plus ou en moins de l'effectif ordinaire.

L'interdépendance entre les entreprises de la Confédération et l'industrie privée des armements et, par conséquent, le degré de dépendance indirecte de ces entreprises à l'égard des exportations varie sensiblement d'une catégorie de matériel à l'autre. Pour toute une série d'articles, cette dépendance est nettement plus forte que ne le laissent entrevoir les chiffres globaux mentionnés.

Pour permettre au lecteur de se faire une idée de ces questions, nous décrivons brièvement ci-après l'activité des différentes entreprises de la Confédération.

En vertu de l'article 41 de la constitution, la Confédération a le monopole des poudres. C'est pourquoi elle exploite de petites *poudreries* et la grande *poudrerie militaire de Wimmis*. Cette fabrique de poudre produit des assortiments de charges propulsives (pour les munitions, grenades et fusées) tant pour les entreprises de la Confédération que pour l'industrie privée des armements. Dans tous les domaines de son activité, elle exécute également des travaux de recherche et de développement; elle ne jouit pas d'une complète indépendance sur le plan technique; elle a acquis ou accordé des licences. La poudrerie de Wimmis s'occupe également de recherches et de développement pour des tiers dans des limites variables. Elle occupe en tout de 400 à 500 personnes.

Les deux *fabriques de munitions d'Altdorf* et de *Thoune* occupent chacune de 1100 à 1300 personnes. Pour l'essentiel, elles produisent des munitions d'infanterie et d'artillerie, ainsi que des bombes et des mines, mais aussi des munitions d'exercice ou de manipulation et des munitions pour marquer le feu. Ces deux fabriques ne peuvent, à elles seules, satisfaire les besoins de munitions de la Confédération. Surtout lors de l'introduction de nouvelles armes exigeant de nouvelles munitions, il se produit des pointes dans les commandes de telle sorte qu'il est nécessaire de recourir à des importations ou aux fournitures de l'industrie privée des armements. Les deux entreprises précitées procèdent à d'importants achats de produits semi-fabriqués auprès de tiers. Les périodes où le volume des commandes fléchit sont utilisées en partie pour l'exécution de

travaux de revision ou la destruction de stocks de munitions anciennes; toutefois, ces creux dans la production sont également comblés par l'exécution de commandes pour des tiers. Il n'existe pas d'indépendance complète en matière de recherche et de développement; la production se fait aussi en partie sous licence.

Les *ateliers fédéraux de construction de Thoune* fabriquent en premier lieu des canons et des chars de combat. Ils occupent environ 1000 personnes. Tant en ce qui concerne les principaux objets de leur activité que le matériel d'autre nature, cela surtout dans le domaine des véhicules, les ateliers fédéraux exercent la fonction d'entreprise générale. La part de leur propre production dans le total des livraisons est inférieure à 50 pour cent. Les périodes où le volume des commandes est insuffisant sont utilisées pour l'exécution de travaux de modernisation et d'entretien, ainsi que de commandes civiles. Les ateliers procèdent eux-mêmes à des travaux de recherche et de développement. S'ils produisent en partie sous licence, ils accordent également des licences. Il ne leur est encore qu'exceptionnellement possible de développer par leurs propres moyens des engins compliqués.

La *fabrique d'armes de Berne* produit principalement des armes d'infanterie. Elle construit aussi des armes spéciales ainsi que des parties d'armes, d'engins et d'appareils de tout genre, que l'industrie privée ne veut ou ne peut pas fabriquer en raison du volume restreint des commandes. L'entreprise occupe entre 500 et 600 personnes.

Cette fabrique d'armes exerce également les fonctions d'entreprise générale et d'usine terminale. La part des commandes de la Confédération dans sa production totale est sujette à de fortes variations. Dans la moyenne de plusieurs années, la proportion que représentent ses livraisons à la Confédération ne dépasse pas 50 pour cent. Le travail de recherche et de développement dans l'entreprise est rendu difficile par le rythme relativement lent auquel a lieu le renouvellement de l'équipement de l'infanterie. La fabrique acquiert et accorde des licences. Dans les périodes de fléchissement des commandes, qui se situent entre celles de rééquipement de l'infanterie, elle travaille dans une large part comme sous-traitant d'entreprises de l'industrie des machines et des appareils fabriquant du matériel civil. Il n'est pas certain qu'à l'avenir elle arrive toujours à disposer en temps voulu d'un volume de commandes suffisant dans le domaine civil.

La *fabrique fédérale d'avions d'Emmen* exerce dans une large mesure les fonctions d'entreprise générale et d'usine terminale. Ce n'est toutefois pas uniquement une usine de montage, car elle produit elle-même des pièces détachées et des groupes d'éléments de construction. Elle occupe actuellement environ 800 personnes.

Les avions qu'utilisent aujourd'hui les forces aéronautiques suisses atteignent une durée d'emploi supérieure à la moyenne si l'on fait des comparaisons sur le plan international. Il faut donc procéder à des modernisations et modifier l'équipement du matériel en cours d'utilisation. En outre, il est en règle générale

nécessaire d'apporter des modifications plus ou moins importantes aux avions achetés à l'étranger afin de les adapter aux besoins de notre armée. Le contrôle du parc d'avions exige également une somme de travail supplémentaire appréciable, comme au reste la revision des appareils. Ces travaux sont en partie exécutés avec la collaboration d'entreprises privées de l'industrie aéronautique.

Comme l'industrie aéronautique suisse de caractère privé ne joue qu'un rôle très modeste sur le plan international, la fabrique fédérale d'avions est contrainte de consacrer des moyens relativement importants à la recherche et aux travaux de développement. Pour arriver à utiliser en plein la capacité de rendement tant en ce qui concerne les ateliers que sur le plan de la recherche et du développement, des commandes sont exécutées pour des tiers dans ces différents domaines et des installations mises à la disposition de tiers moyennant rétribution.

En résumé, on peut constater que les fabriques de matériel d'armement de la Confédération exercent des fonctions indispensables. Pour assumer leurs tâches, elles doivent toutefois pouvoir entretenir une étroite collaboration avec des entreprises privées tant en ce qui concerne la recherche et le développement que sur le plan de la production. Il ne serait pas rationnel d'étendre sensiblement l'activité des entreprises d'Etat dans ce domaine car on ne pourrait guère, à longue échéance, maintenir cette activité dans de telles limites; il en résulterait un rétrécissement du potentiel national d'armement et, partant, une aggravation de notre dépendance à l'égard de l'étranger.

### **3. Les répercussions d'une interdiction d'exporter sur l'industrie et le potentiel d'armement**

Au cours des années 1964 à 1968, environ 70 pour cent des exportations de matériel de guerre ont consisté en matériel ayant une action destructrice directe, à savoir en armes et accessoires, munitions, explosifs, ainsi qu'en véhicules blindés. Une part de 20 pour cent peut être considérée comme matériel spécifique de guerre; il s'agit d'un matériel construit spécialement pour satisfaire à des exigences militaires. Même si l'on délimitait de manière assez étroite la notion de matériel de guerre, une interdiction d'exporter toucherait donc 90 pour cent des exportations de matériel de guerre opérées jusqu'ici.

Durant la période précitée, huit entreprises ont participé à raison de 84 pour cent aux exportations de matériel de guerre ayant une action destructrice directe. Mais il ne faut pas perdre de vue, à cet égard, que ces entreprises ont recours à des centaines de sous-traitants suisses. Ces principaux exportateurs comptent aussi au nombre des fournisseurs les plus importants de l'armée suisse: Les fabriques de matériel d'armement de la Confédération, qui exécutent des commandes pour les fabricants privés d'armements à titre de sous-traitants, seraient également touchées par une telle interdiction.

Environ 28 pour cent des achats de matériel de guerre de la Confédération effectués ces dernières années l'ont été à l'étranger. La part de la production propre des ateliers militaires fédéraux dans le total de ces achats s'est élevée à 11 pour cent; 21 pour cent de ce total concernaient du matériel (équipement personnel, camions, matériel d'équipement général) fourni par des entreprises du pays n'exportant pas de matériel de guerre. Dans ces conditions, ce sont environ 40 pour cent du matériel de guerre qui ont été achetés à des entreprises exportant également de ce matériel. Les recherches faites par la commission ont montré de manière très nette que toute une série d'entreprises ne seraient plus en mesure, sans possibilités d'exporter, de continuer à assurer le développement et la production de matériel de guerre.

Enfin, comme les mêmes maisons sont aussi dans une large mesure des sous-traitants des ateliers militaires de la Confédération – le contraire n'est pas aussi fréquent – on pourrait même se demander si ces ateliers seraient capables de maintenir leur production actuelle au cas où ils n'auraient plus l'appui de l'industrie privée. Sur le plan militaire comme sur le plan technique, il ne serait guère possible ni souhaitable de remplacer des sous-traitants nationaux par des sous-traitants étrangers.

On peut en outre admettre, sur la base des constatations faites par la commission, qu'une interdiction totale ou presque totale d'exporter du matériel de guerre mettrait en question plus de 80 pour cent du potentiel national d'armement dont dispose la Confédération. Cela signifie que notre défense nationale dépendrait, chose regrettable, dans une mesure toujours plus grande de l'étranger et que cette dépendance toucherait environ 75 à 90 pour cent de nos besoins de matériel de guerre ayant une action destructrice directe. Jusqu'à présent, il a fallu se procurer à l'étranger un tiers de ce matériel. En d'autres termes, l'armée suisse dépendrait encore davantage de la capacité et de la volonté de livrer de l'étranger. L'approvisionnement en pièces de rechange pour l'entretien du matériel de guerre existant serait aussi mis en question. D'autre part, l'armée perdrait les cadres et les spécialistes qui sont actuellement formés dans une large mesure par les entreprises de l'industrie de l'armement.

De plus, une interdiction d'exporter renchérirait la fabrication de matériel de guerre pour notre armée, car les frais fixes devraient être répartis sur une plus petite production. Il ne serait pas possible de faire face en temps utile à un grand nombre de commandes (p. ex. au cas où l'étranger ne serait plus disposé à livrer); de plus, la mise au point et la fabrication de certains produits ne seraient absolument pas rentables. Il en serait notamment ainsi lorsqu'il serait nécessaire de procéder, avant la fabrication du matériel de guerre, à des travaux de recherche et de développement dont les frais ne pourraient plus être couverts partiellement par des exportations. On a cité à la commission des produits qui subiraient une augmentation de prix de 65 pour cent, ce qui accroîtrait sensiblement les dépenses militaires. Mais, fait plus grave encore, comme nous l'avons déjà signalé, des produits importants ne pourraient plus, à la longue, être développés ni fabriqués en Suisse si on limitait la production de matériel de guerre aux besoins du pays.

Déjà à l'heure actuelle, les fluctuations des commandes passées par la Confédération, tant en ce qui concerne le développement que la production proprement dite, causent des soucis aux entreprises privées. Mais ces fluctuations ont été compensées dans une certaine mesure par les exportations. Celles-ci ont permis jusqu'à présent aux fabricants de matériel de guerre de l'industrie privée de maintenir leur capacité de développement, qui a pu être utilisée rapidement en cas de besoin de la Confédération pour l'armée suisse. Cependant, comme les auditions de spécialistes l'ont montré, la situation se modifierait de manière très défavorable si l'on mettait l'embargo sur les exportations d'armes et de matériel de guerre.

Il a déjà été dit que les commandes de matériel de guerre sont particulièrement intéressantes du point de vue technologique, car elles apportent toujours de nouvelles connaissances et de nouvelles expériences que l'industrie peut utiliser également dans le secteur civil. C'est pourquoi, en cas d'interdiction d'exportation, de précieuses possibilités d'échanger des expériences avec l'étranger et d'enrichissantes occasions de recherche et de développement seraient perdues pour les entreprises privées. Cette perte ne pourrait pas être contrebalancée par la cession de licences étrangères à l'industrie suisse car on ne pourrait guère en obtenir durant les périodes de tension internationale, si ce n'est pour des produits anciens ou même surannés.

A première vue, une interdiction d'exporter ne toucherait directement qu'un petit nombre de maisons. Il faut cependant considérer qu'à celles-ci viennent s'ajouter une quantité de petites entreprises qui fournissent des pièces détachées et qui, grâce à cette production, acquièrent de nouvelles connaissances utiles au progrès technique.

Bien entendu, l'intensité des fluctuations dans le domaine des livraisons a aussi une grande importance pour l'occupation de la main-d'œuvre. Si les exportations étaient rendues impossibles, les maisons attirées de l'industrie de l'armement et leurs sous-traitants réguliers seraient durement touchés. On ne pourrait éviter de licencier du personnel.

Il ne serait guère possible, à brève échéance, de donner au secteur civil des maisons attirées une extension assez rapide pour combler entièrement les lacunes existant dans le portefeuille de commandes. En réduisant les commandes aux sous-traitants, les maisons spécialisées pourraient peut-être rejeter dans une certaine mesure sur d'autres les premières conséquences de la diminution des commandes militaires. Cependant, la base technologique et la faculté d'adaptation de l'industrie de l'armement s'en trouveraient déjà passablement amoindries.

Pareil processus de contraction et de concentration aurait certes aussi des conséquences psychologiques et économiques sur les maisons touchées et leur personnel. Les maisons spécialisées essaieraient vraisemblablement de reporter aussi vite que possible tous leurs efforts de recherche et de développement sur le secteur civil, afin de ne pas trop dépendre de la Confédération et des décisions politiques.

C'est justement parmi les travailleurs et les techniciens les plus qualifiés et les plus recherchés que l'on observerait une tendance à accepter des postes plus stables et offrant de plus belles perspectives d'avenir. Le recrutement d'une nouvelle main-d'œuvre se heurterait plus que jamais à des difficultés.

Ne serait-ce que pour s'assurer le concours d'une main-d'œuvre qualifiée, les maisons devraient essayer de renforcer leur production civile et de limiter leur production d'armements ou de la transférer à l'étranger. C'est pourquoi, malgré la concentration qui s'opérerait, la capacité de fabriquer des armements continuerait sans doute à diminuer en Suisse. Avec le temps, il ne serait plus guère possible de produire en particulier des systèmes complets d'armement. A la longue, c'est presque toute la capacité de recherche et de production relative au matériel de guerre ayant une action destructrice directe qu'il faudrait considérer comme menacée, à l'exception peut-être du secteur des munitions qui serait cependant aussi touché.

Il s'agit encore de savoir dans quelle mesure on pourrait améliorer la situation en créant un *pool d'armement des pays européens neutres*. On ne saurait, à l'heure actuelle, répondre avec certitude ni même d'une manière vraisemblable à cette question. Le développement du matériel de guerre d'un niveau technique élevé exige normalement de six à douze ans. Quant aux rééquipements, ils ont souvent lieu à des intervalles encore plus grands. L'existence de besoins analogues ne peut être précisée qu'au moyen de projets bien définis qui doivent être, eux aussi, présentés en général six à douze ans avant le rééquipement prévu. En outre, dans toute une série de domaines, la production des pays neutres européens n'est pas complémentaire, mais au contraire parallèle.

En résumé, on peut dire ce qui suit :

- a. Un certain nombre de fournisseurs principaux de l'industrie privée, leurs nombreux sous-traitants et les fabriques d'armement de la Confédération participent au développement et à la fabrication du matériel de guerre. Parmi les entreprises privées visées, il ne s'en trouve aucune qui produise exclusivement du matériel de guerre. Seules de rares maisons disposent de sections spéciales destinées au développement et à la fabrication de matériel de guerre ayant une action destructrice directe, tel que les armes et leurs accessoires, les munitions, les explosifs et les véhicules blindés. Elles collaborent étroitement avec leurs sous-traitants. Les fabriques d'armement appartenant à la Confédération doivent travailler en étroite collaboration avec les entreprises de l'industrie privée pour pouvoir accomplir leur tâche.
- b. Une interdiction d'exporter tout matériel pouvant servir à des fins militaires est impraticable. Elle toucherait, outre le matériel de guerre proprement dit, tous les produits de l'industrie qui servent en général à des fins civiles mais qui pourraient être utilisés pour les besoins militaires. Pareille interdiction aurait des conséquences économiques imprévisibles.

- c. Mais même une interdiction d'exporter du matériel de guerre ayant une action destructrice directe aurait de graves conséquences économiques. En effet, plusieurs grands fournisseurs et aussi la plus grande partie de leurs sous-traitants seraient durement touchés car, à la longue, ils ne seraient plus guère en mesure de poursuivre le développement et la fabrication de matériel de guerre exclusivement pour les besoins de l'armée suisse. Il ne se produirait pas seulement des réductions de la production et de profondes réorganisations: l'économie suisse y perdrait aussi de précieuses connaissances technologiques, si utiles lorsqu'il s'agit de résoudre les tâches toujours plus compliquées que l'on rencontre dans le secteur civil.
- d. Etant donné leur étroite collaboration avec les entreprises privées, les fabriques d'armement de la Confédération seraient aussi touchées indirectement par cette interdiction. Il ne serait pas possible d'éviter un affaiblissement très sensible de notre potentiel d'armement. On ne saurait d'autre part concevoir que les nombreux spécialistes de tous les degrés, forcés en ces circonstances de se vouer à d'autres activités, puissent être de nouveau engagés, en cas de nécessité, pour le développement et la fabrication de matériel de guerre. Au surplus, ils ne posséderaient certainement plus les connaissances nécessaires, car la production des armements est soumise à une évolution rapide.

#### 4. Annexe statistique

##### Les importations et les exportations d'armes de guerre, de chars blindés et de munitions

	Total (en francs)			
	Importations		Exportations	
	Armes et chars	Munitions	Armes et chars	Munitions
1964.....	57 468 352	32 766 817	30 195 323	30 512 536
1965.....	116 606 403	17 926 020	20 577 521	20 802 527
1966.....	90 481 372	14 131 158	22 337 036	44 405 675
1967.....	102 317 343	19 208 048	46 568 356	40 872 423
1968.....	67 877 249	32 701 762	58 555 104	53 871 384

#### IV. Législation et pratique en matière d'exportations de matériel de guerre

La base constitutionnelle sur laquelle se fonde la réglementation applicable au matériel de guerre est, comme cela a été exposé dans l'introduction de ce rapport, l'article 41 de la constitution fédérale. En vertu de cette disposition, le Conseil fédéral a adopté le 28 mars 1949 l'arrêté concernant le matériel de guerre, qui a été modifié pour la dernière fois le 27 décembre 1967. Simultanément, le Département militaire fédéral a établi une ordonnance pour l'exécution de l'arrêté du Conseil fédéral.

En vertu de l'article premier de cet arrêté, la fabrication, l'acquisition, le commerce et la distribution de matériel de guerre ou de parties de matériel de guerre sont soumis à la surveillance de la Confédération. L'importation, l'exportation et le transit de matériel de guerre sont interdits. Sont réservées les autorisations expresses. Sont réputés matériel de guerre ou parties de matériel de guerre, au sens de cet arrêté, en premier lieu les armes, les munitions et les explosifs, mais aussi les appareils de visée, les appareils de radar et les appareils de conduite du tir ainsi que les véhicules à usage spécial. D'autres catégories comprennent le matériel d'aviation, les produits chimiques et les moyens de protection, le matériel de transmission ainsi que tous les matériaux, installations et appareils destinés à produire de l'énergie atomique à des fins militaires.

En vertu de l'article 7 de l'arrêté précité, quiconque veut fabriquer, acquérir ou distribuer du matériel de guerre doit se procurer une *autorisation initiale*. Indépendamment de cette autorisation initiale, il faut obtenir préalablement une *autorisation de fabriquer* pour chaque fabrication de matériel de guerre (art. 13 *ibidem*). Si le matériel est destiné à l'étranger, il est nécessaire de se munir encore d'un *permis d'exportation*.

Il n'existe aucun droit quant à l'octroi de telles autorisations. C'est au Département militaire, qui traite les affaires d'exportation de concert avec le Département politique, qu'il appartient d'accorder le permis d'exportation. Le Conseil fédéral s'est réservé la décision sur certaines questions fondamentales. En règle générale, on n'accorde de permis d'exportation que s'il s'agit d'une livraison directe à un gouvernement ou à une entreprise chargée par un gouvernement de fabriquer du matériel de guerre; on exige en outre une déclaration du gouvernement en question établissant que le matériel n'est destiné qu'à ses propres besoins et ne sera pas réexporté. Lorsque la situation politique le demande, le permis d'exportation est refusé ou retiré (art. 14, 2<sup>e</sup> al., *ibidem*) même dans les cas où l'autorisation de fabrication a été accordée à l'entreprise considérée (art. 13, 3<sup>e</sup> al., *ibidem*). Les autorités ont donc toute liberté de prendre leur décision. La pratique constante du Conseil fédéral est de n'accorder aucun permis d'exportation à destination de territoires où des conflits armés ont éclaté ou menacent d'éclater ou dans lesquels règnent des tensions dangereuses.

Compte tenu de cette politique, des exportations de matériel de guerre à destination de territoires où règnent de graves crises ont déjà été bloquées plus ou moins longtemps, complètement ou partiellement selon la situation politique du moment.

La commission s'est occupée de manière approfondie de la procédure d'autorisation décrite ci-dessus et a examiné la possibilité d'aggraver les prescriptions et, notamment, de renforcer le système de contrôle. Il en est ressorti que les contrôles, tels qu'ils sont appliqués, accusent deux lacunes qui devraient être comblées si le système actuel était maintenu.

La première de ces lacunes procède de l'insuffisance des possibilités de contrôle lors de l'exportation. Seul un contrôle suffisant permettrait de déceler



de fausses déclarations. Sans doute les autorités douanières exigent-elles la présentation de l'autorisation d'exportation, qui doit accompagner le matériel quittant notre pays; cependant, il n'est pas toujours possible aux organes de la douane de déterminer si une déclaration correspond exactement à la marchandise exportée. Il est arrivé que des parties de matériel de guerre aient été exportées sous une tout autre désignation. Il est en particulier difficile d'opérer les vérifications lorsqu'une maison fabrique différents produits ou lorsqu'il s'agit de matériel qui peut être utilisé aussi bien à des fins civiles que dans le domaine militaire, voire lorsque le matériel de guerre n'est pas reconnaissable. Les autorités doivent donc s'en remettre à la véracité de la déclaration de l'entreprise qui exporte du matériel de guerre; les possibilités d'éluder les prescriptions sont naturellement d'autant plus grandes que la notion de «matériel de guerre» est plus largement conçue. Il en est de même des possibilités de contrôle dans l'entreprise fabriquant ce matériel.

La deuxième lacune du système actuel consiste dans le fait qu'il n'est plus possible d'effectuer un contrôle efficace sur le matériel de guerre une fois que celui-ci a franchi nos frontières. Il est vrai, comme nous l'avons dit, que l'autorisation d'exporter dépend normalement de la présentation d'un certificat de non-réexportation, qui doit être signé par le commettant, c'est-à-dire par l'autorité gouvernementale compétente, celle-ci devant confirmer que le matériel en question est destiné à son pays exclusivement et qu'il ne sera ni réexporté, ni revendu. Jusqu'à l'année passée, les autorités fédérales se sont contentées de la présentation d'un tel certificat. Etant donné les expériences qui ont été faites dans l'affaire Bührle, ces certificats sont maintenant examinés par nos représentations diplomatiques dans les pays de destination, ce qui n'exclut cependant pas que l'on puisse acheminer la marchandise vers un autre pays, même après avoir présenté une déclaration de non-réexportation reconnue «authentique», et cela avant qu'elle ait atteint le pays de destination. Cette possibilité de tourner la loi, qui provient déjà du fait que la maison de transport a le plus souvent des engagements vers l'exportateur, ne pourrait être supprimée, de l'avis de la commission, que si les autorités fédérales exigeaient – de nouveau par la voie diplomatique – une attestation finale prouvant que le matériel commandé est effectivement arrivé et qu'il restera à l'avenir dans le pays de destination.

La commission a étudié à ce propos la réglementation des exportations appliquée en *Suède*. Elle a appris qu'il existe dans ce pays, qui dispose, comparativement à la Suisse, d'une plus grande capacité de production d'armes et d'autre matériel de guerre et dont les exportations sont par conséquent plus importantes, une réglementation spéciale, semblable à la nôtre. C'est ainsi que la fabrication, la vente et l'exportation de matériel de guerre sont également subordonnées à une autorisation. En revanche, on ne réclame du pays de destination aucune déclaration selon laquelle le matériel de guerre importé ne sera utilisé que par l'armée nationale et ne sera pas réexporté vers des Etats tiers. Enfin, la liste du matériel de guerre soumis au contrôle présente des analogies avec le catalogue contenu dans l'arrêté du Conseil fédéral concernant le matériel de guerre.

Il y a eu plusieurs interventions ces derniers temps au Parlement suédois, interventions visant à limiter encore davantage les exportations de matériel de guerre. Ces mesures restrictives vont de l'interdiction totale d'exporter à une limitation régionale des exportations aux pays scandinaves et même aux Etats neutres en cas de besoin. Il ne semble toutefois pas que la pratique suivie jusqu'ici dans ce domaine subira des modifications fondamentales dans un proche avenir. On ne se tromperait guère en admettant que les mêmes considérations que chez nous jouent un rôle à cet égard.

## V. Conclusions

La commission a examiné en toute indépendance, lors des séances qu'elle a tenues, toutes les pièces à disposition et les déclarations faites au cours des auditions. Elle en est arrivée aux conclusions suivantes :

La motion Renschler demande que l'on détermine les conséquences d'une interdiction d'exporter des armes. L'interdiction n'atteindrait pas son but si elle ne concernait que les armes. Il faudrait tout d'abord étendre l'examen de la question à tout matériel de guerre, voire à tous les produits qui peuvent être utilisés à des fins militaires. En outre, il conviendrait de prendre en considération d'autres mesures permettant d'empêcher l'exportation de matériel de guerre dans des Etats qui se trouvent impliqués dans un conflit militaire ou dans lesquels règne un état de guerre latent. Les mesures suivantes entrent en ligne de compte :

1. Renoncer à produire soi-même du matériel de guerre, l'acheter à l'étranger ;
2. Instituer un monopole d'Etat pour la production et (ou) pour l'exportation de matériel de guerre ;
3. Interdire l'exportation d'armes et de tout autre matériel de guerre ;
4. Limiter l'exportation aux Etats neutres ;
5. Renforcer l'article 41 de la constitution fédérale et ses dispositions d'exécution ;
6. Intensifier les contrôles.

### 1. Renonciation à une production nationale et achat à l'étranger

Si l'on renonce à produire du matériel de guerre, il est nécessaire que la Suisse puisse acheter à d'autres pays les armements dont elle a besoin pour assurer sa défense nationale. C'est peut-être possible lorsque la situation politique est tout à fait calme. Mais sitôt qu'une tension politique se fait sentir dans certaines régions, il devient douteux qu'on puisse se procurer du matériel de guerre sans difficulté. En cas de conflit armé, cela se révèle très problématique ou même impossible. L'exécution de marchés déjà conclus peut aussi être mise en question. Comme l'expérience le montre, les livraisons de l'étranger sont

stoppées dès le début d'un conflit et il n'est plus possible de se ravitailler en matériel complémentaire; on ne peut plus se procurer de pièces de rechange ni de munitions et l'industrie nationale n'est plus en mesure de combler les lacunes en temps utile. Les expériences qu'Israël a faites avec d'autres Etats démontrent bien les dangers d'une telle renonciation. D'autre part, en produisant du matériel de guerre dans le pays même, on acquiert une position plus forte pour négocier avec les fournisseurs étrangers. Cette production est nécessaire dans beaucoup de cas pour maintenir les stocks et pour adapter le matériel de guerre à de nouvelles exigences. Il serait au surplus extrêmement curieux qu'un pays neutre tel que la Suisse, qui possède une industrie hautement qualifiée, se mette dans la dépendance de l'étranger justement dans le domaine de la défense nationale. Pareille dépendance serait très difficile à concilier avec la nécessité de pratiquer une défense efficace du territoire et de même avec notre statut de neutralité.

## **2. Monopole d'Etat pour la production et (ou) pour l'exportation de matériel de guerre**

Le conseiller national Muret a déposé un postulat demandant que la nationalisation des exportations d'armes et l'institution d'un monopole de la fabrication des armes et des munitions soient mises à l'étude. Encore qu'il soit concevable de n'étatiser que la production d'armes au sens restreint du terme, une telle étatisation serait irrationnelle car elle ne comprendrait pas des accessoires d'une importance capitale comme les appareils de visée, de conduite du tir et de transmission sans lesquels les pièces d'artillerie, les fusées ou les canons de défense contre avions ne pourraient être utilisés.

De plus, l'étatisation aurait les graves désavantages que voici :

- a. A côté de la production de matériel de guerre, une entreprise privée peut aussi fabriquer d'autres produits, principalement des produits n'ayant pas de caractère militaire, et ainsi aménager rationnellement son activité. En effet, les commandes de l'armée peuvent être massives pendant un certain temps, puis disparaître ou diminuer très fortement. Une industrie étatique des armements n'aurait pas de commandes privées pour remplir les temps morts, d'autant moins qu'il s'agit généralement d'articles d'exportation.
- b. Combiner la production militaire et la production civile dans la même entreprise présente des avantages pour les deux secteurs. Pour fabriquer du matériel de guerre, il faut souvent disposer de matières d'une qualité particulière et de procédés de fabrication spéciaux, ainsi qu'atteindre un haut degré de précision. En outre, il est en partie nécessaire de construire de nouveaux appareils de contrôle et de réglage. Dans nombre de cas, ces prestations techniques extraordinaires ont permis de fabriquer des produits sans caractère militaire qui satisfont à des exigences spécialement élevées. Inversement, la nature des fabrications civiles d'une entreprise peut faciliter le développement et la production de matériel militaire.

- c. Le partage de l'activité d'une entreprise entre les commandes militaires et les commandes civiles est extrêmement important pour le personnel. A défaut de ce partage, il se produirait de fortes fluctuations de l'effectif du personnel, étant donné la grande irrégularité des commandes militaires. Des milliers de travailleurs devraient être congédiés ou transférés dans d'autres établissements en cas de fléchissement de la production. Mais il ne serait plus possible ou, en tout cas, il serait très difficile de les retrouver lorsqu'il y aurait de nouvelles commandes à exécuter pour l'armée, les emplois apparaissant trop peu sûrs.
- d. La production de matériel de guerre moderne est impossible si l'on ne recherche et ne perfectionne pas continuellement de nouveaux produits. Même les entreprises privées ne seraient pas en mesure, dans beaucoup de cas, de trouver le personnel qualifié ni de réunir les ressources importantes qu'exige cette activité si elles ne recevaient des commandes que de l'armée. En cas d'interdiction d'exporter, les commandes de l'Etat en matière de perfectionnement d'armements ne pourraient que difficilement constituer une compensation suffisante car l'industrie privée ne consentirait guère à utiliser pour des commandes de la Confédération n'intervenant qu'à longs intervalles une importante part de son potentiel de recherche et de développement.
- e. Même en y consacrant des ressources importantes, un établissement d'Etat ne pourrait pas se procurer ce «know how» dont disposent les entreprises privées exerçant une activité sur le plan international, qui, suivant le cas, réservent 30 à 90 pour cent de leur capacité à des productions de caractère non militaire et sont en étroit contact avec des fabricants étrangers.

Ces remarques générales ne signifient nullement que les établissements d'Etat ne sont pas très utiles, voire nécessaires, dans la production des armements. Certains d'entre eux jouent en particulier le rôle d'entreprise générale et d'usine terminale pour la construction de matériel de guerre compliqué. L'activité d'autres de ces établissements est notamment souhaitable parce qu'ils fabriquent des pièces spéciales ou peuvent influencer les prix, les marges, les majorations et les délais de livraison pratiqués par les fournisseurs privés. Les établissements d'Etat ont au surplus accompli déjà des travaux de valeur dans le domaine de la recherche et du développement. Ces considérations ne sauraient cependant s'appliquer à tous les secteurs de la production de matériel de guerre.

Un *monopole d'Etat pour l'exportation de matériel de guerre* ayant une action destructrice directe se heurterait en partie aux mêmes difficultés. Il serait insuffisant si l'on n'y incluait pas aussi l'autre matériel de guerre. Sur le plan du droit et de la politique de neutralité, un monopole d'Etat soulèverait des problèmes plus importants encore que le commerce privé de matériel de guerre, qui est expressément autorisé selon l'article 7 de la V<sup>e</sup> Convention de La Haye de 1907 concernant les droits et les devoirs des Puissances et des personnes

neutres en cas de guerre sur terre. En outre, on ne pourrait pas attendre de services officiels qu'ils s'emploient à assurer l'écoulement de la production privée d'armements. L'autorisation obligatoire constitue en l'occurrence une solution beaucoup plus appropriée.

### **3. Interdiction d'exporter des armes et d'autre matériel de guerre**

La motion Renschler demande, à son point 4, que l'on détermine et apprécie les conséquences résultant d'une interdiction d'exporter des armes. Il appert des considérations qui viennent d'être développées que l'interdiction d'exporter des armes n'atteindrait guère son but si elle n'était pas étendue à tout le matériel de guerre. Une telle interdiction tranquilliserait peut-être l'opinion publique, mais elle n'exclurait nullement la possibilité que des produits de l'industrie suisse soient utilisés dans des opérations militaires.

A cet égard, il convient de rappeler que la définition du matériel de guerre est très problématique. Il faudrait s'attendre à voir éluder les prescriptions des autorités si l'on admettait, par exemple, l'exportation, à des fins civiles, d'appareils électriques, d'instruments d'optique, d'installations téléphoniques et d'autre matériel du même genre pouvant aussi avoir une importance militaire, alors qu'on interdirait cette exportation à des fins militaires. Une interdiction générale d'exporter n'entre pas en ligne de compte pour les raisons qui ont déjà été exposées.

A ces raisons s'ajoutent celles qui ont été mentionnées sous point 2. Comme nous l'avons déjà dit, l'aménagement du travail et de l'occupation du personnel peuvent entraîner de graves difficultés. De plus, l'interdiction ne laisserait subsister les travaux de recherche et de développement que dans une mesure très réduite.

### **4. Limitation de l'exportation de matériel de guerre aux Etats neutres**

Il faudrait tout d'abord déterminer ce que l'on entend par Etats neutres. S'agit-il d'Etats qui sont momentanément neutres ou qui se sont déclarés neutres dans un conflit? La situation serait des plus claires si l'on ne prenait en considération que les membres neutres de l'AELE, c'est-à-dire l'Autriche et la Suède et, éventuellement, la Finlande.

Depuis un certain temps, on s'efforce chez nous de collaborer avec l'Autriche et la Suède en matière de production d'armes. Cette collaboration s'est révélée fructueuse dans plusieurs cas, mais elle n'a pas pris de grandes proportions jusqu'à ce jour. Les échanges commerciaux portant sur du matériel de guerre ont atteint les montants suivants au cours de ces cinq dernières années dans nos relations avec les Etats en question (montants exprimés en francs):

**Autriche**

	Importations		Exportations	
	armes	munitions	armes	munitions
1964.....	448	475	244 868	6 259 458
1965.....	2 665	—	1 843 329	3 153 174
1966.....	3 109	—	5 142 548	4 245 450
1967.....	45 108	30 162	17 346 232	9 887 873
1968.....	210 867	540	11 891 799	319 109

**Suède**

	Importations		Exportations	
	armes	munitions	armes	munitions
1964.....	67 407	1 107 302	170 642	193 283
1965.....	3 544 110	295 944	164 466	268 246
1966.....	1 814 506	399 442	129 302	1 220 185
1967.....	8 903 677	477 352	122 648	2 443 329
1968.....	16 825 483	180 819	201 904	806 377

Les exportations à destination de la Suède ne représentent qu'environ 2 pour cent de l'ensemble de nos exportations de matériel de guerre ayant une action destructrice directe. Nos ventes en Autriche sont plus importantes, atteignant approximativement 13 pour cent du total de nos exportations. Il importe cependant de remarquer à ce sujet que la défense nationale de ce pays est actuellement en voie d'être développée.

Cette collaboration avec les Etats neutres d'Europe peut acquérir, à l'avenir, une importance plus grande. Elle devrait être développée systématiquement. Toutefois, elle se limitera probablement à certains secteurs; en effet, les besoins de ces pays ne sont pas identiques à ceux de notre armée. De plus, notre liberté d'action serait excessivement réduite si l'exportation de matériel de guerre était limitée à deux Etats.

### **5. Renforcement des dispositions de l'article 41 de la constitution et des prescriptions d'exécution**

La commission s'est aussi demandée s'il conviendrait de rédiger autrement l'article 41 de la constitution fédérale. Il n'a cependant pas été possible de trouver un libellé qui répondrait mieux au but visé. De plus, il n'est pas permis de déduire, du fait que des prescriptions sont enfreintes, qu'elles sont erronées ou insuffisantes. L'article 41 soumettant déjà au régime de l'autorisation la fabrication, l'acquisition, le commerce et la distribution d'armes, de munitions, d'explosifs, d'autre matériel de guerre et de pièces détachées, la commission estime que c'est aux prescriptions d'exécution et à la pratique qu'il incombe de circonscrire exactement ces notions.

On peut néanmoins se demander si le *commerce* de matériel de guerre tombe également sous cette disposition. Il y a en Suisse des maisons qui s'occupent d'affaires d'armement et vendent aussi du matériel de guerre qui n'est pas fabriqué dans notre pays et n'a même jamais touché nos frontières. A notre connaissance, aucun contrôle n'a été exercé jusqu'à maintenant sur l'activité de ces maisons. Il s'agit de savoir si ces opérations ne tombent pas sous la définition du «commerce» (en allemand: «Vertrieb») et, par conséquent, ne sont pas soumises au régime de l'autorisation conformément à l'article 41 de la constitution fédérale. L'article 7, lettre c, de l'arrêté du Conseil fédéral du 28 mars 1949, dans la teneur que lui a donnée la revision du 28 décembre 1960, impose l'obligation de solliciter une autorisation à celui qui veut «servir d'*intermédiaire* pour l'acquisition, le commerce ou la distribution de matériel de guerre». L'expression allemande «Handel», correspondant au français «commerce» du texte de l'article 41 de la constitution, serait assurément plus précise.

Selon un arrêt du Tribunal fédéral (ATF 77 IV 30 s.), les opérations commerciales relatives à du matériel de guerre ne touchant pas notre pays, qui sont exécutées par des personnes domiciliées en Suisse, ne sont pas soumises à autorisation en vertu de l'arrêté du Conseil fédéral du 28 mars 1949. D'après un avis demandé à la Division de la justice du Département fédéral de justice et police, le Conseil fédéral pourrait toutefois, en se fondant sur l'article 102, chiffres 8 et 9, de la constitution, étendre le champ d'application de l'arrêté concernant le matériel de guerre; il lui serait par exemple possible d'étendre l'obligation de requérir l'autorisation aux ventes et aux opérations qui sont effectuées en Suisse mais concernent du matériel fabriqué à l'étranger et livré dans d'autres Etats étrangers sans qu'il ait à toucher le territoire suisse.

Etant donné que le nom de notre pays peut, comme cela est déjà arrivé, être mis en relation avec des affaires de trafic d'armes, il conviendrait d'examiner s'il ne serait pas souhaitable d'étendre le champ d'application des prescriptions dans le sens des explications qui viennent d'être données. La commission se rend compte, il est vrai, qu'un contrôle serait difficile à exécuter; d'autre part, on pourrait cependant attendre un certain effet préventif d'un tel contrôle et on aurait ainsi une réglementation qui permettrait aux autorités d'intervenir en cas d'abus.

Dans cet ordre d'idées, la commission désire exprimer aussi son avis au sujet de l'*initiative populaire* qui réclame un meilleur contrôle des armements et l'interdiction d'exporter des armes. Cette initiative a la teneur suivante:

1. La fabrication et la vente de la poudre de guerre appartient exclusivement à la Confédération.
2. La fabrication, l'acquisition, l'importation, le transit et la distribution d'armes, de munitions, d'explosifs et de tout autre matériel de guerre ou de pièces détachées sont du ressort de la Confédération.

Des concessions ne seront accordées qu'aux personnes et entreprises qui,

du point de vue de l'intérêt national, présentent toutes les garanties nécessaires.

3. L'exportation d'armes, de munitions et d'explosifs militaires ainsi que de tout autre matériel technique servant à des fins militaires, y compris les pièces détachées, est interdite.
4. En dérogation au 3<sup>e</sup> alinéa du présent article, la Confédération peut autoriser l'exportation de matériel de guerre au sens dudit alinéa, vers les pays neutres d'Europe, ainsi que la collaboration technique dans le domaine des industries de guerre avec ces pays, pour autant que l'interdiction de réexportation vers d'autres pays soit respectée.
5. La législation fédérale fixera les dispositions nécessaires pour l'exécution de cet article et en particulier précisera les modalités de la collaboration future entre la Confédération et l'industrie privée, ainsi que l'octroi, la durée et le retrait des concessions, tout comme le contrôle des concessionnaires. Le Conseil fédéral édictera, sous réserve de la législation fédérale, une ordonnance qui déterminera quels sont les armes, munitions, explosifs, autres matériels et pièces détachées auxquels s'applique la présente disposition.

Comme nous l'avons déjà mentionné, la commission a invité quelques représentants du comité d'initiative à lui expliquer ce texte. Elle a constaté ce qui suit :

Le point 2 de l'initiative n'a pas pour objet d'étatiser l'industrie des armements; il admet au contraire que des maisons privées participent à la production d'armements. Ces maisons doivent toutefois être en possession d'une concession de la Confédération. Cette disposition a le même but que le régime actuel de l'autorisation. Elle ne va cependant pas aussi loin que l'article 41 de la constitution fédérale et l'ordonnance d'exécution, qui exigent une autorisation dans chaque cas de production d'armes. La notion de «concession» est au demeurant vague et discutée. Les auteurs de l'initiative croient, si l'on s'en rapporte à une déclaration, que la Confédération pourrait reprendre l'exploitation d'une entreprise qui renoncerait à produire des armes.

Le point 3 et, en liaison avec celui-ci, le point 4 envisagent une interdiction générale d'exporter des armes et d'autre matériel de guerre, à l'exception de l'exportation dans les «pays neutres d'Europe». C'est là la seule restriction que l'initiative instituerait par rapport à l'état actuel. Les auteurs de l'initiative considèrent l'Autriche et la Suède comme des Etats neutres, mais laissent ouverte la question de savoir si, plus tard, d'autres Etats d'Europe pourraient être considérés comme tels, par exemple la Finlande et la Yougoslavie; l'interprétation incomberait au Conseil fédéral.

Selon le point 5, les détails seraient réglés par la législation fédérale concernant l'exécution de l'article constitutionnel. Cette législation préciserait en particulier «les modalités de la collaboration future entre la Confédération et



l'industrie privée, ainsi que l'octroi, la durée et le retrait des concessions, tout comme le contrôle des concessionnaires».

Quant à la définition du matériel de guerre qui devrait être placé sous contrôle, les auteurs de l'initiative déclarent accepter la formule de l'arrêté du Conseil fédéral du 28 mars 1959 (état au 1<sup>er</sup> mai 1968) dans la mesure où cet arrêté leur est connu.

La différence principale entre le texte de l'initiative et l'article 41 de la constitution fédérale consiste en ce que l'exportation serait limitée, d'après l'initiative, aux Etats neutres d'Europe. Quant à la question de la collaboration avec l'Autriche et la Suède, elle a déjà été examinée sous le point 4 ci-dessus. Il ressort de cet examen que cette collaboration, même si elle peut être étendue considérablement, ne constitue qu'une base insuffisante pour l'industrie des armements, en particulier en tant qu'il s'agit de promouvoir la recherche et le développement.

## 6. Intensification des contrôles

La commission est de l'avis qu'en raison de l'importance de la matière, les dispositions d'exécution de l'article 41 de la constitution fédérale devraient être établies sous forme d'une *loi fédérale*, du moins les dispositions générales sur l'octroi d'autorisations, les prescriptions touchant les contrôles et les dispositions pénales. Cela donnerait au Parlement l'occasion de s'exprimer sur l'ensemble des questions se posant dans ce domaine. De même la possibilité de demander le référendum serait offerte.

En donnant «sous réserve de la législation fédérale» – ainsi que le précise l'article 41, 4<sup>e</sup> alinéa, de la constitution fédérale –, la préférence à la réglementation actuelle, le constituant voulait permettre au Conseil fédéral d'adopter une ordonnance à la faveur de laquelle il serait possible de recueillir des expériences. Il estimait qu'il ne faudrait légiférer sur la matière que lorsqu'on disposerait d'indications plus précises ou que le Conseil fédéral présenterait de son propre chef un projet de loi. La commission est de l'avis que le moment en est venu.

Dans la *pratique suivie en matière d'autorisation*, il y a lieu de recommander d'appliquer plus strictement les prescriptions. On a fabriqué en Suisse du matériel de guerre qui n'était pas utilisable pour notre armée. Certes, on ne sait souvent pas à l'avance si un nouveau produit entre en ligne de compte pour notre défense nationale. Les milieux industriels font valoir qu'en développant de nouveaux produits on recueille des expériences qui peuvent être précieuses pour la satisfaction des besoins nationaux.

L'entretien avec les représentants du comité d'initiative a permis de constater que la critique vise notamment l'autorisation d'exporter du matériel de guerre dans les Etats en voie de développement et d'autres pays souffrant d'instabilité politique. Encore qu'une limitation de l'exportation aussi importante

que le prévoit le point 4 de l'initiative ne soit pas admissible, on peut se demander s'il ne conviendrait pas de suivre une politique plus restrictive lorsqu'on accorde des autorisations pour les pays dont il vient d'être question.

Bien qu'il ne paraisse pas nécessaire de renforcer les prescriptions, le *contrôle* sur l'exportation de matériel de guerre devrait être amélioré. On n'a pas jusqu'ici vérifié suffisamment si la déclaration de la marchandise lors de l'exportation répond à la réalité. On ne vérifie pas davantage si la destination finale de la marchandise est conforme aux indications données dans la demande d'autorisation. Même si l'exécution d'un tel contrôle devait soulever des difficultés, la commission pense que ce contrôle est nécessaire pour prévenir les abus.

Finalement, il a été suggéré qu'une coordination plus efficace s'établisse entre le Ministère public de la Confédération et les services compétents du Département militaire et du Département politique.

\* \* \*

En résumé, la commission estime que l'article 41 de la constitution fédérale n'a besoin d'aucune modification, mais que les dispositions d'exécution et leur application devraient être modifiées. Elle fait les *propositions* concrètes qui suivent:

1. Il y a lieu d'édicter une *loi sur l'exécution* de l'article 41 de la constitution fédérale, loi qui fixera les conditions générales mises à l'octroi des autorisations et contiendra les prescriptions sur le contrôle et en particulier les dispositions pénales.
2. Les *dispositions pénales* doivent, à différents égards, être précisées, qu'une loi soit édictée prochainement ou que l'on se contente tout d'abord de modifier l'arrêté du Conseil fédéral en vigueur.
3. Le *commerce d'armes* qui se déroule hors de nos frontières peut avoir des conséquences nuisibles pour notre pays; il devrait être soumis à autorisation.
4. Dans la pratique, il convient de renforcer le *contrôle* sur la déclaration en douane et la destination finale du matériel de guerre exporté.
5. La *liste du matériel de guerre*, selon l'arrêté du Conseil fédéral du 28 mars 1949 doit être revue; il faut examiner en particulier s'il ne conviendrait pas de renoncer à mentionner certains produits dans l'intérêt du contrôle et de la sécurité juridique. Il ne nous apparaît pas opportun que la liste du matériel de guerre soit incorporée à la loi; en effet, le Conseil fédéral doit pouvoir l'étendre ou la restreindre selon les expériences faites et les circonstances. A cet égard, il y aura lieu de tenir compte aussi de la politique commerciale

6. *Les autorisations d'exportation* doivent être limitées à des Etats qui donnent toute garantie quant à leur stabilité politique et au maintien de la paix. Une prudence particulière doit être observée en ce qui concerne l'octroi de telles autorisations lorsque le matériel de guerre est destiné à des pays en voie de développement.
7. Il est instamment recommandé au Conseil fédéral d'appliquer strictement, lors de l'octroi d'autorisations visant la fabrication et l'exportation de matériel de guerre, la prescription de l'article 9, 4<sup>e</sup> alinéa, de l'arrêté du Conseil fédéral concernant le matériel de guerre, qui précise que des autorisations ne seront accordées qu'à des personnes dignes de confiance et à des entreprises présentant les garanties suffisantes d'une gestion régulière de leurs affaires.

Berne, le 13 novembre 1969

Au nom de la Commission:

Le président;  
(Signé) M. Weber

## **Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur l'initiative populaire pour un contrôle renforcé des industries d'armement et l'interdiction d'exportation d'armes (Du 7 juin 1971)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1971
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	28
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	10941
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	16.07.1971
Date	
Data	
Seite	1605-1655
Page	
Pagina	
Ref. No	10 099 913

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.