

## CH\_VB 86.029 vom 10. Juni 1986

Bundesverwaltung, 1986-06-10, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch\\_vb\\_86.029](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_86.029)

FR: CH\_VB 86.029 du 10 juin 1986

IT: CH\_VB 86.029 del 10 giugno 1986

### Erwägungen

#### E. 7

mai 1986 Au nom du Conseil fédéral suisse: Le président de la Confédération, Egli Le chancelier de la Confédération, Buser 1986-325 34 Feuille fédérale. 138e année. Vol. II 481

Condensé L'initiative visant à l'introduction dans la constitution d'un droit de référendum en matière d'armement a été déposée le 19 mai 1983; elle était revêtue de 111 126 signatures valables. Elle demande que tous les crédits d'engagement du Département militaire fédéral concernant l'acquisition de matériel de guerre, les constructions et l'achat de terrains ainsi que des programmes de recherche, de développement et d'essai soient soumis à la votation populaire pour autant que 50 000 citoyens actifs ou huit cantons demandent le référendum contre les crédits y relatifs, accordés par l'Assemblée fédérale. En 1977 déjà, le Conseil fédéral a refusé l'introduction du référendum en matière de dépenses d'armement, en réponse à un postulat du groupe socialiste. Ce refus était motivé par des raisons relevant du droit constitutionnel, par des raisons de fond et d'autres, en rapport avec la politique de défense. Plus tard, le Conseil national refusait à une forte majorité de donner suite à l'initiative parlementaire Herczog (POCH), du 12 décembre 1979, qui visait le même but. Précédemment, d'autres interventions du même ordre avaient déjà été rejetées. Nous mentionnerons notamment la votation populaire du 30 septembre 1956, lors de laquelle le projet visant à introduire un référendum financier général concernant les dépenses de la Confédération avait nettement échoué. Dans la Confédération, la compétence en matière de budget est détenue exclusivement par les Chambres fédérales. Un référendum financier partiel en matière de dépenses d'armement constituerait un corps étranger dans la constitution, outre qu'il compromettrait l'unité de la matière. C'est donc à juste titre que l'idée d'un tel référendum a déjà été rejetée à plusieurs reprises. La part des dépenses militaires dans le budget de la Confédération a en effet fortement diminué depuis 482

les années soixante et leur taux d'accroissement est inférieur au taux d'accroissement moyen des autres dépenses. En instaurant le droit de référendum en matière d'armement, on courrait le risque de soumettre à des influences aléatoires l'exécution de projets planifiés depuis longtemps. Dans l'ensemble, le prix de l'armement augmenterait; il est en effet quasi certain que les fournisseurs couvrent les risques inhérents aux délais prolongés par des majorations. Par ailleurs, des emplois pourraient être supprimés dans l'industrie de notre pays. Le matériel d'armement et la construction d'ouvrages militaires étant obligatoirement soumis aux impératifs de la sauvegarde du secret pour ce qui touche à de nombreux éléments, il serait difficile d'informer suffisamment le citoyen lors des votations découlant du référendum. D'une prétendue extension du droit de participation résulterait, pour le citoyen, une insatisfaction due à la difficulté de se faire une opinion fondée. La politique de sécurité de la Suisse, fondée sur la dissuasion, pourrait elle aussi être touchée

par l'introduction du référendum en matière d'armement. A l'étranger, où la participation parlementaire en matière d'armement est sensiblement moins développée qu'en Suisse et où il n'existe pas de votations populaires dans ce domaine, cette innovation pourrait être interprétée comme un affaiblissement de la solide volonté de défense traditionnelle de la Suisse. Pour ces motifs, le Conseil fédéral propose le rejet de l'initiative. 483

Message I Teneur, aboutissement et validité II Teneur L'initiative a la teneur suivante: L'article 89 ^ 2e alinéa, de la constitution fédérale est complète comme il suit; 2 Les lois fédérales, arrêtés fédéraux de portée générale et arrêtés fédéraux simples qui prévoient des crédits d'engagement du Département militaire fédéral concernant l'acquisition de matériel de guerre, des constructions et l'achat de terrains ainsi que des programmes de recherche, de développement et d'essai, doivent être soumis à l'adoption ou au rejet du peuple lorsque la demande en est faite par 50 000 citoyens actifs ou par huit cantons.

### **E. 12**

Aboutissement L'initiative populaire "demandant le droit de référendum en matière de dépenses militaires" a été déposée le 19 mai 1983, sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces. Par décision du 4 juillet 1983 (FF 1983 II 1203), la Chancellerie fédérale a constaté son aboutissement formel. L'initiative a recueilli les 100 000 signatures valables exigées par l'article 121, 2e alinéa, de la constitution. Sur 114 405 signatures déposées, 111 126 étaient valables. L'initiative est assortie d'une clause de retrait permettant au comité d'initiative, sur décision de la majorité simple de ses membres, de la retirer sans réserves. 484

### **E. 13**

670

### **E. 17**

532

### **E. 21**

644 Dépenses de la Confédération ^ ) , des cantons et des communes 3 897 4 731 6 478 12 374 20 285 38 066 47 240 59 632 Dépenses de la Confédération pour la défense nationale en pour-cent des dépenses totales 33,8 37,7 37,0 32,0 25,7 20,6 20,2 20,6 Dépenses de la Confédération pour la défense nationale en pour-cent des dépenses de la Confédération, des cantons et des communes 14,3 15,6 15,0 12,8 9,9 7,4 7,5 7,5 T Part des cantons au bénéfice net de la régie des alcools et de la banque nationale comprise jusqu'en 1980. 2' Sans les postes comptés deux fois.

On fait également valoir que dans le cadre des efforts d'économie prévus pour assainir les finances fédérales, ce sont toujours les dépenses du domaine social qui sont touchées et non les dépenses militaires. Dans son rapport au Parlement sur les dépenses militaires, du 3 octobre 1977 (FF 1977 III 503), le Conseil fédéral a déclaré ce qui suit : Il est (...) inexact de prétendre que les critères d'économie appliqués en général aux dépenses de la Confédération ne l'ont pas été aux dépenses militaires et que le Département militaire fédéral n'a pas équitablement participé aux efforts visant à équilibrer les finances fédérales. Ces efforts pour réduire les dépenses militaires ont été poursuivis depuis lors. Dans les rapports concernant les Grandes lignes de la politique gouvernementale, de 1980 à 1984 par exemple, le Conseil fédéral a fait remarquer qu'à de nombreuses reprises il a été nécessaire d'opérer des réductions importantes des dépenses militaires en vue d'atteindre

les buts de la législature en matière de politique financière. En revanche, il est possible qu'un référendum en matière d'armement puisse influencer les décisions, en cas d'avis divergents quant au choix des types de matériel, notamment pour favoriser des projets ayant des effets positifs sur le marché de l'emploi en Suisse. 43 Problèmes d'interprétation Le texte de l'initiative se fonde sur des notions relatives à la technique en matière de crédits d'une part (crédit d'engagement) et à l'expression "matériel de guerre" d'autre part, pour déterminer le droit de référendum. 35 Feuille fédérale. 138e année. Vol. II 497

Or, si l'initiative était acceptée, ce serait les crédits d'engagement, c'est-à-dire les autorisations accordées en vue de prendre des engagements qui seraient soumises au référendum, et non les crédits de paiement intégrés au budget. Il se trouve cependant que certains crédits d'engagement font partie de ce budget général. Ainsi, les crédits du budget des constructions (où figurent les projets inférieurs à 2 mio. de fr.), du budget de l'équipement personnel et du matériel à renouveler, et enfin les crédits pour le programme de recherche, de développement et d'essai sont intégrés au budget général. Si donc tous ces crédits d'engagement devaient être soumis au référendum, comme le demande expressément l'initiative, il en résulterait la possibilité de demander un référendum pour une partie seulement du budget général. Dans ce cas, la décision concernant le budget dans son ensemble pourrait éventuellement être différée jusqu'à la votation populaire, ce qui ne manquerait pas d'entraîner des problèmes au début de l'année budgétaire. Quant à la notion "matériel de guerre", elle n'est pas définie de manière univoque. Si l'on s'en tient à la définition légale donnée à l'article premier, 1er alinéa, de la loi fédérale du 30 juin 1972 sur le matériel de guerre (RS 514.51), l'acquisition d'armes, de munitions, d'explosifs et d'autres produits utilisés comme moyens de combat, ainsi que leurs composants, serait soumise au référendum. Il faut être conscient cependant que les programmes d'armement comprennent également du matériel sanitaire, des filets de camouflage, des moyens de lutte contre le feu, des simulateurs destinés à l'instruction, des véhicules de transport, des pièces vestimentaires, etc. Il en va de même des programmes de construction: ceux-ci comprennent des projets qui ne servent pas directement à la défense, tels que des mesures de protection pour les eaux, des constructions destinées à lutter contre le bruit, l'assainissement de bâtiments agricoles, etc. 498

Il est probable que, selon le désir des promoteurs de l'initiative, les critères d'après lesquels les objets passibles de référendum devraient être sélectionnés seraient d'ordre formel et non d'ordre matériel. Cela signifie que tous les projets d'investissement du Département militaire fédéral, quel que soit leur but, seraient soumis au droit de référendum dès qu'ils feraient l'objet d'une demande de crédit d'engagement. Pratiquement, il faudrait attendre pour tous les crédits d'engagement concernant le secteur militaire, que le délai de trois mois régissant le droit de référendum soit écoulé, avant que la décision n'entre en force. En cas de référendum, la décision serait notablement reportée. Selon l'article 24, 2e alinéa, de la loi du 18 décembre 1968 sur les finances de la Confédération (RS 611.0), une partie des crédits d'engagement sont ouverts par les arrêtés sur le budget et ses suppléments. Or, un nouveau problème surgirait si ces crédits étaient sujets au référendum. Il est vrai qu'il serait concevable de les demander au moyen d'un message spécial également. Une telle solution constituerait cependant une charge supplémentaire disproportionnée pour le Conseil fédéral et pour le Parlement. Une difficulté supplémentaire serait due notamment au fait que les programmes d'armement et les messages sur les constructions contiennent régulièrement un nombre important de projets distincts. Si le référendum aboutissait au sujet d'un des

projets en question, tous les autres projets, même s'ils ne sont pas contestés, seraient également mis en danger. Ce serait contraire au principe de l'unité de la matière. Il y aurait lieu, dès lors, d'examiner s'il serait judicieux de prévoir un arrêté fédéral distinct pour chaque projet ou pour certaines catégories de projets. 499

5 Appréciation critique de l'initiative 51 Réerves relatives au droit Le texte de l'article 89, 2e alinéa, de la constitution, tel qu'il est proposé, vise une extension des droits du citoyen en limitant les compétences parlementaires en matière financière, mais dans un seul domaine, celui des dépenses militaires. Si les auteurs de l'initiative veulent véritablement accroître la participation du peuple, la modification proposée devrait inclure d'autres décisions importantes du Parlement ayant trait aux finances ou à l'administration. En toute logique, une modification de cet ordre ne serait toutefois sensée que dans le cadre d'une révision complète des droits du citoyen. 52 Répercussions sur d'autres tâches de l'Etat II est difficile de comprendre pour quelles raisons un droit de référendum financier partiel, concernant seulement les dépenses relatives à la défense nationale, devrait être introduit dans la constitution. Une argumentation fondée sur des considérations de politique financière, selon laquelle il s'agirait en l'occurrence de dépenses particulièrement importantes qui pourraient porter préjudice à la réalisation d'autres tâches de l'Etat, ne résiste pas à un examen sérieux. En effet, la part du budget de la Confédération consacrée à la défense a diminué continuellement depuis 25 ans. D'autre part, l'accroissement des dépenses militaires est largement inférieur à celui de la moyenne des autres groupes de dépenses du budget de la Confédération. Il est difficile de démontrer, du point de vue de la politique financière, pourquoi l'armement est la seule dépense de la Confédération qui doit être soumise au référendum. En effet, si par souci d'économie on voulait rendre plus difficile l'ouverture de crédits par le Parlement, il faudrait viser d'autres tâches de la Confédération en priorité. 500

Les dépenses consacrées à la défense revêtent la même importance que les dépenses consenties pour l'aide au développement, les assurances sociales, la recherche, l'agriculture ou les moyens de communication. Il est peu judicieux de privilégier certaines tâches de l'Etat au détriment de l'ensemble. 53 Réerves relatives à l'armement L'acquisition de matériel de guerre, la construction d'ouvrages destinés à l'armement et la recherche dans le domaine de la défense sont tributaires d'une planification à long terme qui doit tenir compte des aspects militaires, financiers et industriels du problème et les harmoniser entre eux. Le Conseil fédéral soumet au Parlement des plans directeurs relatifs à la politique de sécurité, comme en 1973 et 1979, ainsi que des conceptions de la défense telles que les conceptions générales de 1966 et 1985 et la conception partielle de 1979 pour la mécanisation. L'application de ces vues générales dans la planification à long terme est le fait du plan directeur de l'armée (dernière version: 9 septembre 1982). Les projets d'armement qu'il est possible de réaliser avec les moyens financiers à disposition sont déterminés pour chaque législature. Ainsi, par exemple, la planification de l'étape de réalisation 1984-1987 a-t-elle été discutée en détail dans les commissions des affaires militaires des deux Chambres et dans les commissions des finances. De plus, le Conseil fédéral fait part de ses intentions en matière de modernisation de l'armée pour la prochaine législature, dans les "Grandes lignes de la politique gouvernementale". Le Parlement peut donc donner très tôt son avis à ce sujet. Comme on le voit, les programmes d'armement et leurs crédits d'engagement sont constitués de projets séparés qui s'intègrent dans un ensemble. Dès lors, le référendum en matière d'armement pourrait avoir des conséquences fortement contradictoires. Ce serait

par exemple le cas si l'acquisition de munitions ou d'installations pour l'instruction à des systèmes d'arme déjà introduits était refusée par la suite. 501

Il est d'usage dans l'industrie de limiter à une année la validité des contrats à option et des contrats fondés sur les offres. Si ce délai devait être prolongé en raison de l'incertitude créée par le droit de référendum, il ne serait plus possible de conclure de tels contrats sinon à des conditions nettement plus défavorables. Il est en effet probable que les producteurs de matériel d'armement couvriraient le risque en majorant les prix de leurs fournitures, de telle sorte que les dépenses pour l'armement seraient inutilement grevées de frais élevés. Au cas où un projet, approuvé par les Chambres et prêt à l'acquisition serait refusé ultérieurement par un référendum, le risque serait beaucoup plus grand de voir compromis les efforts consacrés au développement et aux essais. Aujourd'hui déjà, l'industrie d'armement indigène doit accepter de nombreuses contraintes. L'incertitude liée à un référendum en matière d'armement amènerait des problèmes supplémentaires qui mettraient son existence en question. Or, notre politique de sécurité implique que nous devons être capables de développer ou de fabriquer notre matériel d'armement dans le pays. Si nous perdons cette capacité, nous risquons aussi de porter atteinte au marché de l'emploi, puisque nous ne pourrions acquérir que des matériels que d'autres possèdent déjà. 54 Conséquences militaires Le but suprême de notre effort en matière de défense est de préserver, si possible sans guerre, l'indépendance et la liberté de la Suisse en entretenant une préparation militaire suffisante. Cette stratégie de la dissuasion a permis d'éviter à plusieurs reprises que notre pays soit entraîné dans un conflit. L'introduction du référendum en matière d'armement pourrait être interprétée à l'étranger comme une baisse de la volonté de défense de la Suisse, qui paraissait évidente jusqu'ici. 502

La valeur combative de notre armée ne représenterait plus un obstacle pour un adversaire éventuel: l'argument du prix élevé à payer pour occuper notre territoire perdrait de sa force et nos efforts antérieurs en faveur de la défense nationale, nos sacrifices de temps et d'argent, seraient anihilés. Il faut également mentionner que les fournisseurs étrangers de matériel de guerre exigent, en matière de sauvegarde du secret, que nous respections les mêmes prescriptions que celles qui ont cours dans leur pays. Après l'introduction d'un référendum spécifique en matière d'armement, par lequel la Suisse se distinguerait de tous les autres pays, il est peu probable que nous puissions encore acquérir des armements de haut de gamme. Même en admettant que notre capacité industrielle soit suffisante, les coûts et les risques de la production indigène s'élèveraient démesurément et l'existence d'un référendum en matière d'armement pourrait avoir pour conséquence un affaiblissement notable de notre force défensive. Il y a aussi la motivation de nos militaires qui risque d'être affectée par un tel référendum. En effet, la volonté du citoyen de donner le meilleur de soi-même quand il est au service militaire, afin d'éviter les affres de la guerre à ses descendants, pourrait s'éteindre si les projets d'armement étaient soumis à des retards dus à la procédure adoptée. 55 Difficultés d'information L'acquisition d'armement étant normalement liée à la sauvegarde du secret, les performances, les faiblesses, le volume d'acquisition des armes, de la munition, des pièces de rechange, etc., ne sont évidemment pas rendus publics. De même, l'emplacement, l'équipement et l'efficacité de nos forteresses ne doivent pas être divulgués, sous peine de dévaloriser nos efforts en matière de défense. 503

Lors d'un référendum sur un projet d'armement, il ne serait dès lors guère possible de donner les mêmes informations aux citoyens que celles qui sont dispensées aux

commissions parlementaires sous le sceau du secret. Il serait inévitable que des groupes d'intérêt suisses ou étrangers mettent à profit cette situation et s'ingèrent, pour quelque motif que ce soit, dans une campagne précédant une votation. Certains projets d'armement concernent la conception de notre défense militaire ou la doctrine d'engagement de l'armée. Les polémiques qui pourraient éclater lors d'une votation ne pourraient être apaisées en raison précisément du manque de possibilité d'informer. Il en résulterait une désécurisation du citoyen et du soldat qui nuirait à la volonté de défense. 6 Conclusions Nous rejetons l'introduction dans la constitution d'un référendum financier partiel en matière d'armement pour des raisons de fond, de droit et de sécurité. 61 Il n'y a pas de motifs suffisants ou nouveaux qui justifient l'introduction d'un droit populaire valable pour les seuls projets d'armement. 62 Le référendum en question soumettrait une tâche isolée de la Confédération à une procédure de décision particulière, dont résulterait une contradiction d'un principe de notre constitution, et partant, une confusion des responsabilités. 504

63 En Suisse, comparativement aux autres pays, les dépenses militaires sont maintenues à un faible niveau grâce à un système de milice unique en son genre et grâce à une doctrine d'engagement axée exclusivement sur la défense et sur la dissuasion. Dans les comptes de la Confédération, la part qu'elles représentent a fortement diminué au cours de ces dernières années. Leur accroissement est en outre inférieur à la moyenne de l'ensemble des dépenses fédérales. On ne saurait donc prétendre que les besoins de la défense entravent la réalisation d'autres tâches de l'Etat. Au reste, le Département militaire fédéral contribue, comme tous les départements, à l'assainissement des finances fédérales; ses efforts permanents d'économie et de rationalisation, comme par exemple des analyses de l'utilité des frais généraux (peu utilisées encore dans le secteur public) offrent la garantie d'une solution économique des problèmes de la défense. 64 Le référendum compliquerait la réalisation de projets d'armement, ce qui ne manquerait pas d'avoir des conséquences défavorables sur l'industrie suisse et sur les livraisons étrangères. Contrairement au but visé par les promoteurs de l'initiative en matière de politique financière, le coût de l'armement s'en trouverait ainsi augmenté. 65 Le désir d'améliorer la participation se heurte aussi à la réalité des faits, c'est-à-dire de la matière soumise à votation. Les impératifs du maintien du secret, ainsi que la complexité d'une planification à longue échéance sont en effet tels que le citoyen appelé à s'exprimer par un vote aurait de la peine à se forger une opinion solidement étayée; il en résulterait donc pour lui un sentiment de frustration bien compréhensible. 505

66 Du point de vue du contrôle et de la surveillance, le droit de référendum en matière d'armement est superflu et ne répond à aucune exigence véritablement démocratique. Les Chambres fédérales disposent déjà d'une forme de procédure législative qui n'existe dans aucun autre Etat démocratique en matière de dépenses militaires; elles sont investies de tous les droits de regard et de contrôle utiles et ont prouvé à maintes reprises qu'elles sont en mesure de traiter les projets d'armement avec toute la précision et le sens des responsabilités nécessaires. Si elle était adoptée, l'initiative demandant le droit de référendum en matière de dépenses militaires affaiblirait notablement les compétences parlementaires en matière de budget. 67 La politique de sécurité de la Suisse doit être efficace non seulement en temps de paix mais aussi en situation de crise. Ce serait manquer du sens des responsabilités que de compliquer la procédure dont est tributaire la réalisation des projets d'armement sans qu'il en résulte une amélioration de la puissance combattive de l'armée. 506

•\* Arrêté fédéral Projet concernant l'initiative populaire «demandant le droit de référendum en matière de dépenses militaires» du L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse, vu l'initiative populaire du 19 mai 1983 «demandant le droit de référen- dum en matière de dépenses militaires»<sup>1</sup>; vu le message du Conseil fédéral du 7 mai 1986<sup>2</sup>, arrête: Article premier 1 L'initiative populaire du 19 mai 1983 «demandant le droit de référendum en matière de dépenses militaires» est déclarée valable et soumise au vote du peuple et des cantons. 2 L'initiative a la teneur suivante: L'article 89, 2e alinéa, de la constitution fédérale est complété comme il suit: 2 Les lois fédérales, arrêtés fédéraux de portée générale et arrêtés fédéraux simples qui prévoient des crédits d'engagement du Département militaire fédéral concernant l'acquisition de matériel de guerre, des constructions et l'achat de terrains ainsi que des programmes de recherches, de développe- ment et d'essai, doivent être soumis à l'adoption ou au rejet du peuple lorsque la demande en est faite par 50000 citoyens actifs ou par huit cantons. Art. 2 L'Assemblée fédérale recommande au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative. 30722 » FF 1983 II 1203 2> FF 1986 II 481 507

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdrukschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali Message concernant l'initiative populaire "demandant le droit de référendum en matière de dépenses militaires" du 7 mai 1986 In Bundesblatt Dans Feuille fédérale In Foglio federale Jahr 1986 Année Anno Band 2 Volume Volume Heft

## **E. 22**

Cahier Numero Geschäftsnummer 86.029 Numéro d'affaire Numero dell'oggetto Datum 10.06.1986 Date Data Seite 481-507 Page Pagina Ref. No 10 104 756 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.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.