

09.065

**Message
concernant l'initiative populaire
«Contre de nouveaux avions de combat»**

du 26 août 2009

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

Par le présent message, nous vous proposons de soumettre l'initiative populaire «Contre de nouveaux avions de combat» au vote du peuple et des cantons en recommandant de la rejeter.

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

26 août 2009

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Hans-Rudolf Merz
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Condensé

Le 8 juin 2009, le «Bündnis gegen neue Kampfflugzeuge» (Alliance contre de nouveaux avions de combat), déposait, sous l'égide du Groupe pour une Suisse sans Armée (GSsA), une initiative populaire «Contre de nouveaux avions de combat», munie de 107 828 signatures valables. L'initiative prévoit que, du 1^{er} janvier 2010 au 31 décembre 2019, la Suisse ne pourra acquérir de nouveaux avions de combat. Les auteurs de l'initiative estiment que le peuple devrait avoir le dernier mot dans un projet d'acquisition de cette ampleur. L'initiative vise en outre d'autres buts: selon ses auteurs, elle constitue une mesure visant à empêcher la Suisse de participer au réarmement mondial, d'émettre un signal malvenu du point de vue de la politique de la paix, de fixer des priorités financières erronées, d'aggraver la pollution de l'environnement et de réaliser un projet absurde sur le plan de la politique de sécurité.

Selon le Conseil fédéral, l'initiative présente un aspect positif: elle suscitera une discussion publique sur une question importante pour la Suisse et sa sécurité. Le Conseil fédéral s'y oppose cependant en raison de son contenu. En cas d'acceptation, l'initiative n'aurait pas les effets escomptés par ses auteurs, dans la mesure où elle repose pour l'essentiel sur des présuppositions fausses. Par contre, son acceptation aurait de graves conséquences pour la Suisse et sa sécurité. Le Conseil fédéral voit avant tout deux raisons de s'y opposer.

Premièrement, l'acceptation de l'initiative signifierait que la Suisse se priverait de sa liberté d'action en matière de politique de sécurité ainsi que sur le plan militaire pour les dix prochaines années au moins; elle s'imposerait ainsi une interdiction quasiment à titre préventif. L'interdiction d'acquérir des avions de combat serait en effet absolue et s'appliquerait indépendamment de l'évolution de l'environnement de la Suisse au cours des prochaines années. La Suisse ne serait alors plus à même de réagir à une dégradation notable de la situation de politique de sécurité par des mesures visant à renforcer la protection de l'espace aérien.

Deuxièmement, l'initiative méconnaît la diversité des engagements des avions de combat et les fonctions que ceux-ci remplissent quotidiennement pour la sécurité de la Suisse: ils ne sont pas uniquement un moyen de défense contre une menace militaire, mais ils sont aussi chargés, dans le cadre du service de police aérienne, de nombreuses autres tâches importantes pour la sécurité quotidienne de la Suisse. L'un des devoirs essentiels que doit assumer un Etat souverain – tout particulièrement lorsqu'il est neutre – consiste à contrôler, à protéger et à défendre efficacement son espace aérien. Or, l'acceptation de l'initiative signifierait qu'une fois que les avions arrivant en fin de carrière seront retirés du service – ce qui arrivera prochainement –, l'effectif des avions se réduirait à 33 unités jusqu'en 2020. Cela affaiblirait considérablement la capacité de fonctionnement des Forces aériennes, qui ne seraient alors plus en mesure de garantir un niveau suffisant de contrôle, de protection et de défense de l'espace aérien suisse.

Message

1 Aspect formels et validité de l'initiative

1.1 Teneur de l'initiative

L'initiative populaire «Contre de nouveaux avions de combat» a la teneur suivante:

Les dispositions transitoires de la Constitution fédérale sont modifiées comme suit:

Art. 197, ch. 8 (nouveau)

Disposition transitoire ad art. 60 (Organisation, instruction et équipement de l'armée)

¹ *Jusqu'au 31 décembre 2019, la Confédération ne peut acquérir de nouveaux avions de combat.*

² *Sont réputés nouveaux les avions de combat dont l'acquisition a lieu entre le 1^{er} janvier 2010 et le 31 décembre 2019.*

1.2 Aboutissement et délais de traitement

L'initiative populaire «Contre de nouveaux avions de combat» a fait l'objet d'un examen préliminaire¹ par la Chancellerie fédérale le 27 mai 2008 et a été déposée le 8 juin 2009 munie des signatures requises.

Par sa décision du 23 juin 2009, la Chancellerie fédérale a constaté que l'initiative avait abouti avec 107 787 signatures valables.²

L'initiative a été déposée sous la forme d'un projet rédigé. Le Conseil fédéral n'y oppose pas de contre-projet. Conformément à l'art. 97, al. 1, let a, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement³, le Conseil fédéral soumettra un projet d'arrêté fédéral accompagné d'un message d'ici au 8 juin 2010 au plus tard. Conformément à l'art. 100 de cette même loi, l'Assemblée fédérale devra se prononcer sur l'initiative populaire d'ici au 8 décembre 2011 au plus tard.

1.3 Validité

L'initiative remplit les conditions de validité selon l'art. 139, al. 2, de la Constitution⁴:

- a. elle est formulée sous la forme d'un projet rédigé et remplit les exigences de l'unité de la forme;

¹ FF 2008 4529

² FF 2009 4557

³ RS 171.10

⁴ RS 101

- b. il existe un rapport intrinsèque entre les différentes parties de l'initiative. L'initiative remplit ainsi les exigences de l'unité de la matière;
- c. l'initiative ne contrevient à aucune des règles impératives du droit international. Elle remplit ainsi les exigences de la conformité au droit international.

L'initiative doit par conséquent être déclarée comme valide.

2 Contexte du lancement de l'initiative

Il est depuis longtemps de notoriété publique que le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) a l'intention de renouveler partiellement la flotte des avions de l'armée: les F-5E/F (Tiger) acquis au cours des années 70 et au début des années 80 atteindront bientôt leur limite d'utilisation et ne satisfont plus aux exigences du combat aérien. Le système, conçu dans les années 60 et 70 du siècle passé, repose sur une technologie qui a entretemps vieilli et ne satisfait même plus aux exigences minimales du service de police aérienne: il ne peut être engagé par tout temps, ni non plus de jour comme de nuit (pas d'arme guidée par radar), et le radar du Tiger ne peut saisir des objets volant au-dessous de lui, ce qui est indispensable en terrain montagneux. Outre ces lacunes techniques, qui découlent de l'âge de la technologie utilisée, il faut relever qu'après bientôt 30 ans d'utilisation, les dommages aux structures (fissures, corrosion) se font de plus en plus nombreux, ce qui augmente d'autant les dépenses pour l'entretien et la maintenance. Des 110 avions d'origine, les 54 F-5E/F qui subsistent devront être désaffectés ces prochaines années: ils devront, afin que les Forces aériennes puissent continuer à accomplir leur mission, c'est-à-dire assurer l'ordre et garantir la protection de l'espace aérien de la Suisse, être remplacés par un nouveau modèle plus performant.

Lors de la session d'hiver 2007, le Parlement a adopté un crédit de projet de 8 millions de francs et donné son accord à la mise en œuvre de l'évaluation d'un nouvel avion. Dès lors, le Groupe pour une Suisse sans armée (GSsA) a, le 30 mars 2008, décidé de lancer une initiative ayant pour but d'imposer un moratoire de dix ans pour l'acquisition de nouveaux avions de combat et d'inscrire celui-ci dans la Constitution. Le GSsA a justifié le lancement de son initiative par le fait qu'il n'est pas prévu de référendum sur les projets d'armement et que l'initiative représente par conséquent le seul moyen de permettre au peuple de se prononcer sur la question. Sous la direction du GSsA, le «Bündnis gegen neue Kampfflugzeuge», auquel se sont joints différents autres groupements pacifistes, a commencé la récolte des signatures le 10 juin 2008.

3 Buts et exigences de l'initiative

3.1 But de l'initiative

L'initiative n'a qu'un but direct, qui doit être inscrit en tant que tel dans la Constitution: un moratoire pour l'acquisition de nouveaux avions de combat couvrant la période du 1^{er} janvier 2010 au 31 décembre 2019. Il convient de remarquer qu'il empêcherait également l'acquisition d'avions de combat d'occasion, dans la mesure

où, selon la définition de l'initiative, *tous* les avions de combat qui pourraient être acquis entre le 1^{er} janvier 2010 et le 31 décembre 2019 seraient considérés comme «nouveaux».

3.2 Autres exigences de l'initiative

Indirectement, l'initiative, comme le met en évidence l'argumentaire du comité d'initiative, vise d'autres buts subsidiaires; c'est ainsi qu'elle voudrait:

- être comprise comme un signal *contre le réarmement mondial*: le GSsA avance comme argument que la Suisse participerait, avec l'achat de nouveaux avions de combat, aux efforts de réarmement mondiaux et fournirait ainsi une contribution aux profits de l'«industrie d'armement»;
- empêcher la Suisse d'entreprendre une démarche *désastreuse pour la politique de paix*: le GSsA craint que, avec l'achat de nouveaux avions de combat, l'armée se rapproche encore - sciemment, mais de façon dissimulée - de l'«alliance offensive» de l'OTAN et qu'elle cherche aussi à pouvoir participer à des engagements «guerriers» à l'étranger;
- empêcher la Suisse de *fixer des priorités financières erronées*: le GSsA voudrait consacrer l'argent épargné grâce à une renonciation à de nouveaux avions de combat aux «véritables» menaces et problèmes, par exemple à la lutte contre la pauvreté, à l'extension de l'aide au développement et de la promotion civile de la paix ou à la formation et à la sécurité sociale en Suisse;
- éviter d'accroître les *nuisances de bruit et la pollution de l'environnement*: le GSsA s'inquiète du fait que les nuisances de bruit subies par les régions alpines augmenteraient encore avec l'acquisition de nouveaux avions de combat, dans la mesure où les avions de la dernière génération seront encore plus bruyants que les modèles précédents. Les avions de combat seraient selon lui également de gros pollueurs, car ils produisent une quantité disproportionnée de CO₂;
- prévenir les dangers de la *corruption*: le GSsA considère que, lors d'affaires de cette ampleur, la limite de la corruption est nécessairement floue. Les fournisseurs d'avions se livrent par conséquent à un *lobbying* intensif et tentent de s'imposer par des campagnes publicitaires dont les coûts se chiffrent en millions;
- empêcher la Suisse d'adopter un projet *absurde du point de vue de la politique de sécurité*: le GSsA estime qu'il est absurde de croire que la défense contre des menaces aériennes exige nécessairement des avions de combat. Selon lui, les Etats-Unis eux-mêmes, pourtant la plus grande puissance aérienne du monde, n'ont pas été en mesure de protéger efficacement leur espace aérien. Par ailleurs, la Suisse dispose aujourd'hui déjà d'un nombre surdimensionné d'avions de combat, comparé à sa petite surface.

L'acquisition d'un avion de combat est un projet d'armement d'une portée particulière, non seulement du point de vue financier, dans la mesure où son coût dépasse l'ordre de grandeur des acquisitions d'armement habituelles, mais également du point de vue temporel, car un tel projet ne se présente que tous les 15 à 20 ans et sa préparation et sa mise en œuvre exigent beaucoup de temps. En outre, l'acquisition d'un tel système s'effectue dans la perspective d'une durée d'utilisation de plus de 30 ans. Ces considérations soulignent la nécessité de la légitimation démocratique d'une telle acquisition, même si elles n'expliquent pas en soi pourquoi, dans le cas de l'acquisition d'avions de combat, la procédure normale fixée par la loi, qui veut que la décision définitive soit prise par les Chambres fédérales, ne suffit pas.

Ne visant qu'un seul but, le texte de l'initiative est clair et compréhensible: il exige un moratoire de dix ans pour l'acquisition d'un nouvel avion de combat. L'initiative pose par conséquent la question de principe de savoir si la Suisse doit renoncer ou non, pour les dix prochaines années, à la possibilité d'acquérir un nouvel avion de combat, autrement dit, si elle veut conserver cette liberté d'action ou s'en priver. Il s'agit d'une situation initiale claire, dont l'enjeu consiste à établir quelle est la meilleure option pour l'avenir de la Suisse et pour la sécurité de sa population. De ce point de vue, on peut estimer que l'initiative aura un effet positif: elle suscitera une discussion publique sur cette question importante pour la Suisse et sa politique de sécurité.

Cela ne vaut toutefois pas pour les *buts subsidiaires* de l'initiative, tels qu'ils apparaissent dans l'argumentaire du comité d'initiative et qu'ils sont décrits au chap. 3.2: ces objectifs se fondent en majeure partie sur des présuppositions erronées, ou ils n'ont pas de lien intrinsèque direct avec l'acquisition d'un nouvel avion de combat. Sur un seul point, celui de la *pollution de l'environnement*, l'objectif des auteurs de l'initiative est, du moins partiellement, objectivement fondé: le bruit et les gaz de combustion des nouveaux avions de combat représentent effectivement une nuisance pour l'environnement et les nouveaux avions de combat tendent à être plus bruyants que les versions plus anciennes. Les avions de combat constituent donc fondamentalement une charge pour l'environnement. Il convient toutefois de considérer que l'acquisition d'un nouvel avion de combat permettrait de réduire le nombre total d'appareils de la flotte aérienne et qu'il serait possible d'accomplir des exercices à l'étranger, dans des espaces aériens situés au-dessus de régions à faible densité de population. Les nuisances de bruit émises en Suisse pourraient ainsi être en tout cas atténuées. En fin de compte, l'acquisition d'un nouvel avion ne se traduirait pas nécessairement par une augmentation de la pollution environnementale.

Pour ce qui est des autres *buts indirects* de l'initiative, on relèvera par contre que l'acquisition d'un nouvel avion de combat:

- *ne serait pas une contribution à un réarmement mondial*: la Suisse a l'intention, dans la mesure où ses anciens avions ne satisfont plus aux exigences actuelles, de les remplacer et non d'en ajouter de nouveaux; comme les nouveaux avions sont plus performants que les anciens, elle ne remplacerait pas systématiquement un ancien appareil par une nouvelle unité. Elle acquerrait moins de nouveaux avions qu'elle n'en désaffecterait d'anciens. L'effectif total de la flotte suisse d'avions de combat serait ainsi notablement réduit;

- *ne signifierait pas un rapprochement entre la Suisse et une alliance militaire*: la Suisse a besoin de ses avions afin de contrôler, protéger et défendre son propre espace aérien, tâche qui est, justement, impérative pour un Etat neutre et est aussi exigée de lui. La Suisse n'engage pas ses avions de combat à l'étranger (sauf à des fins d'instruction), et encore moins pour des actions militaires offensives, ni même dans le cadre de la promotion internationale de la paix. Pour notre pays, il n'est pas question d'un tel engagement, pas plus que d'un «rapprochement insidieux» entre la Suisse et une alliance militaire comme l'OTAN. Il serait plus pertinent de considérer, au contraire, que l'affaiblissement de la capacité propre de la Suisse à contrôler et à défendre son espace aérien de manière autonome serait bien plus de nature à susciter des interrogations quant à l'opportunité de se rapprocher d'une alliance militaire, voire d'adhérer à une telle alliance;
- *ne résulterait pas de priorités financières erronées*: l'acquisition d'un nouvel avion se ferait dans le cadre du budget normal de la défense nationale, un budget inférieur de 40 % au moins à ce qu'il représentait au cours des années 90. L'acquisition de nouveaux avions ne nécessiterait pas de moyens financiers supplémentaires non prévus dans les plans financiers;
- *ne donnerait pas lieu à des soupçons de corruption*: il est certes indéniable que des affaires de cet ordre de grandeur sont susceptibles, indépendamment de leur contenu, de présenter des risques de corruption. Toutefois, des soupçons et des reproches de corruption généralisés et infondés formulés *a priori* sont malvenus dans un Etat de droit tel que la Suisse, dans la mesure où, lors de telles acquisitions, la question fait l'objet d'une attention accrue et de prescriptions et de normes particulièrement strictes. C'est aussi pour cela que, sur le plan mondial, la Suisse figure au nombre des pays les moins touchés par la corruption, comme le confirment des organisations indépendantes.
- *ne constituerait pas un projet absurde du point de vue de la politique de sécurité*: l'argument selon lequel même la plus grande puissance aérienne du monde n'a pas été en mesure de protéger son espace aérien d'attaques terroristes et qu'il en irait de même pour la Suisse, *a plus forte raison*, est gratuit et ne saurait être déterminant pour une politique de sécurité responsable. Il est bien certain qu'un nombre suffisant d'avions ne garantit pas qu'une telle attaque pourra être évitée dans tous les cas. Mais le fait même de posséder un tel moyen est une condition indispensable pour pouvoir disposer de possibilités d'intervention si un tel cas devait se présenter. Lors d'une menace aérienne, un avion de combat occupé par un pilote est le seul moyen permettant de mettre en œuvre tout l'éventail des possibilités d'intervention, dont l'identification et le contrôle ou l'accompagnement d'objets aériens non identifiés. Le fait qu'aucun système n'est à même de garantir une protection absolue dans toutes les situations n'est en soi pas une raison pour renoncer entièrement à toute mesure de protection.

4.2 Conséquences et défauts de l'initiative

4.2.1 Conséquence immédiate en cas d'acceptation

L'acceptation de l'initiative signifierait que la Suisse ne pourrait plus acquérir d'avions de combat jusqu'au 31 janvier 2003, qu'ils soient nouveaux ou de seconde main, dans la mesure où l'initiative se base sur le seul critère du moment de l'acquisition pour définir si un avion de combat doit être considéré comme «nouveau».

Cela signifie que le nombre des avions de combat exploités par les Forces aériennes en viendrait vraisemblablement à être réduit à 33 unités au cours des prochaines années, car la flotte des Tiger doit être désaffectée en raison de son âge et de ses limites opérationnelles. Les Forces aériennes seraient, avec beaucoup moins d'avions, censées remplir les mêmes missions, en premier lieu le contrôle, la protection et la défense de l'espace aérien suisse. Cela n'est toutefois pas possible; il faudrait inévitablement compter avec une réduction des prestations et du degré d'accomplissement des missions.

En raison de l'exiguïté de l'espace aérien suisse, les avions chargés de procéder à des contrôles et d'appliquer les interdictions de survol sont engagés à partir de zones d'attente dans le ciel suisse, dans la mesure où, en règle générale, le temps à disposition ne permettrait pas d'interventions à partir du sol, même en cas de disponibilité au décollage sur alerte. Cela nécessite au moins deux avions. Avec 33 F/A-18 seulement, un tel engagement, s'il devait être mené 24 heures sur 24, ne pourrait être assuré que sept semaines au plus. A titre d'illustration: l'opération de l'OTAN menée en 1993 contre la Serbie au Kosovo a duré trois mois environ, et l'opération menée contre l'Irak par les Etats-Unis durant la première guerre du Golfe, en 1991, environ quatre mois. La nécessité d'engager les Forces aériennes pour le contrôle de l'espace aérien et l'application d'interdictions de survol durant des semaines et des mois est par conséquent tout à fait réaliste.

Lorsqu'une sécurité maximum est requise, par exemple pour la protection d'une conférence internationale, l'espace aérien doit être surveillé dans sa totalité, et il faut immédiatement pouvoir intervenir face à des objets aériens non identifiés ou refusant de coopérer. Il est alors nécessaire de maintenir en vol au moins deux patrouilles de deux avions chacune, soit au moins quatre avions: si l'une des patrouilles doit être engagée pour une intervention, l'autre peut continuer la surveillance de l'espace aérien. Avec seulement 33 F/A-18, il serait possible d'assurer un engagement permanent durant deux semaines environ, après quoi les Forces aériennes ne disposeraient plus d'assez d'avions prêts à l'engagement.

4.2.2 Autres défauts de l'initiative

4.2.2.1 Perte de la liberté d'action

Le plus grand défaut de l'initiative réside dans le fait qu'elle vise à inscrire une interdiction préventive dans la Constitution. Une acceptation de l'initiative signifierait que la Suisse se priverait, en ce qui concerne la protection et la défense de son espace aérien, de sa liberté d'action en matière militaire et de politique de sécurité pour les dix prochaines années au moins: l'exigence d'un moratoire pour l'acquisition d'avions de combat que formule l'initiative est absolue et ne laisse

subsister aucune liberté d'action. Cela signifie que l'interdiction de l'acquisition d'avions de combat s'appliquera indépendamment du contexte dans lequel évoluera la Suisse au cours des prochaines années. Il n'est cependant pas possible d'établir un pronostic fiable sur dix ans ou plus en ce qui concerne l'évolution de la situation de la Suisse du point de vue de la sécurité.

Ces dix dernières années ont vu se produire de nombreux événements et développements marquants du point de vue de la politique de sécurité, par exemple les attaques à New York et à Washington le 11 septembre 2001, les attentats de Bali, d'Istanbul, de Madrid, de Londres et de Bombay ainsi que les interventions militaires des grandes puissances en Afghanistan, en Irak et en Géorgie. Rien ne permet de supposer que les années de 2010 à 2019 seront plus prévisibles et plus calmes du point de vue de la politique de sécurité. Le terrorisme reste une menace omniprésente, et il est tout à fait possible qu'il se manifeste une nouvelle fois par la voie des airs, l'ensemble des pays occidentaux, la Suisse y compris, offrant des cibles potentielles à cet égard. La dissémination des armes de destruction de masse se poursuit et entraîne des tensions internationales. La crise économique et financière n'est en soi pas un facteur déclenchant de conflits armés, mais elle peut aggraver les tensions entre Etats.

En se soumettant elle-même à une interdiction d'acquérir des avions pour dix ans, la Suisse ne serait plus en mesure de réagir à une grave détérioration de la situation sur le plan de la sécurité par un renforcement de la protection de l'espace aérien. L'initiative est donc contraire aux intérêts les plus élémentaires du pays et aux devoirs les plus fondamentaux de tout gouvernement, à savoir faire preuve de prévoyance et sauvegarder la liberté d'action.

4.2.2.2 Méconnaissance de la polyvalence des Forces aériennes

L'initiative méconnaît la diversité des engagements des avions de combat et les fonctions qu'ils remplissent pour la sécurité de la Suisse: ils ne constituent pas seulement un instrument destiné à écarter une menace militaire aiguë, ils servent aussi à l'accomplissement de nombreuses autres tâches importantes pour la sécurité quotidienne de la Suisse. Concrètement, les Forces aériennes doivent remplir *quatre missions* – ou voler pour quatre types d'engagements – afin d'identifier les menaces et de permettre de les écarter.

Le *service de police aérienne* a pour mission d'assister des avions civils en cas de problèmes de navigation et de pannes de radiocommunication, de contrôler les avions d'autres Etats, d'intervenir lors de violations de l'espace aérien telles que des incursions non autorisées ou des déviations non expliquées du plan de vol ainsi que de faire respecter les limitations d'utilisation de l'espace aérien comme par exemple lors du WEF ou de l'Euro 08. Il s'agit là de la tâche de sécurité quotidienne qu'accomplissent les Forces aériennes: de tels engagements ont lieu de 300 à 400 fois par année, en général pour vérifier si les indications fournies pour l'autorisation des survols sont exactes. Des engagements délicats en cas de pannes radio ou de violations graves des règles du trafic aérien ont lieu environ 20 fois par année. En cas de danger d'une attaque aérienne dirigée contre la Suisse, les Forces aériennes sont appelées à accomplir une mission de *défense aérienne*. Si la menace est de nature aiguë, elles maintiennent quatre avions de combat ou plus en vol, afin

d'empêcher l'intrusion d'objets aériens ennemis dans l'espace aérien suisse. Si les avions devaient commencer par décoller, ils arriveraient trop tard, en raison des courtes distances séparant la frontière nationale des cibles potentielles, pour intercepter des objets volant dans de nombreux cas à grande vitesse. A ce point de vue, la surface géographique restreinte de la Suisse représente un désavantage et non un atout. Ces raisons font que les comparaisons internationales qui cherchent à démontrer que la Suisse dispose d'un nombre relativement élevé d'avions de combat par rapport à sa surface sont trompeuses.

Les Forces aériennes engagent également leurs avions de combat dans des tâches de *reconnaissance aérienne*. Celles-ci ne peuvent toutefois plus être assurées depuis la désaffectation des Mirage-III RS en 2004. L'acquisition d'un nouvel avion permettrait de combler cette lacune, ce qui rétablirait et garantirait une capacité quantitativement très modeste mais qualitativement satisfaisante. Toutefois, la reconnaissance, qui n'est pratiquée qu'à des fins militaires, bénéficie d'une priorité moindre que celle qui est accordée à la police aérienne et à la défense aérienne. Les Forces aériennes exploitent par ailleurs des drones d'exploration. Ceux-ci ne remplacent cependant pas les avions de combat dans le cadre de la reconnaissance: ils se déplacent beaucoup plus lentement, ont un rayon d'action moins étendu, ne peuvent pas voler à haute altitude et ne sont pas équipés de senseurs pour la reconnaissance à travers la couverture nuageuse.

Enfin, les Forces aériennes sont également chargées, en cas d'attaque militaire, d'appuyer l'armée par l'*attaque d'objectifs au sol*. Cette capacité a été abandonnée avec la désaffectation des Hunter en 1994. Il est prévu de restaurer cette compétence. C'est à cette seule condition que la capacité précitée pourra, le cas échéant, être développée, mais il faudra de toute manière encore attendre au moins cinq ans pour que les efforts entrepris aboutissent. Le rétablissement de cette capacité d'attaque d'objectifs au sol revêt toutefois une priorité secondaire par rapport au service de police aérienne et au service de défense aérienne.

4.2.2.3 Occultation de la situation de la menace actuelle

Pourquoi donc est-il important que la Suisse puisse protéger efficacement son espace aérien, aujourd'hui comme à l'avenir? Cette réflexion repose sur le fait que le *terrorisme* est actuellement considéré comme la menace la plus importante, si l'on tient compte de ses effets *et* de la probabilité qu'un acte d'une telle nature se produise, cette appréciation étant largement partagée parmi les Etats occidentaux. Il est évident aux yeux de tous, en tout cas depuis le 11 septembre 2001, que des terroristes peuvent aussi attaquer par la voie des airs. Ils n'ont pas besoin d'avoir recours à des avions de combat pour le faire, mais peuvent se servir d'avions commerciaux détournés ou d'avions légers, d'hélicoptères ou de drones comme armes guidées improvisées présentant un grand potentiel de destruction. Certes, rien n'indique actuellement que la Suisse représente un objectif prioritaire pour des groupements terroristes. Elle est cependant considérée comme faisant partie de l'Occident et est soumise aux mêmes menaces. Elle recèle en outre beaucoup de cibles potentielles et d'objets vulnérables. Les Forces aériennes assument une tâche importante dans la défense contre des attaques terroristes: elles surveillent l'espace aérien (les avions de combat permettent de faire également des observations dans des secteurs qui ne peuvent être explorés au moyen des stations de radar au sol), elles interceptent des

objets aériens suspects, les contrôlent, peuvent les forcer à changer de cours, les obliger à atterrir ou les abattre en dernier recours.

La *menace militaire* due à d'autres Etats, qui représenta longtemps, en Europe aussi, la menace classique, peut aujourd'hui être considérée comme faible. A plus long terme toutefois, un risque résiduel subsiste, tout simplement parce que l'avenir n'est pas prévisible au-delà d'une certaine durée. C'est pourquoi l'armée doit continuer à se préoccuper de la défense contre une attaque militaire. Il n'est pas nécessaire, du point de vue de la politique de sécurité, ni financièrement réalisable, de maintenir en permanence une capacité et une disponibilité de défense contre toute attaque militaire qui serait théoriquement possible. L'armée doit toutefois maintenir et continuer à développer son savoir-faire en matière de défense contre une attaque militaire afin qu'elle puisse monter en puissance si une menace militaire venait à se préciser. Les Forces aériennes doivent surveiller et défendre l'espace aérien, et rétablir ou, le cas échéant, maintenir leur savoir-faire pour la reconnaissance et les engagements air-sol.

L'usage de la force dans l'espace aérien uniquement (par exemple pour imposer des survols de l'espace aérien suisse contre la volonté de la Suisse) aurait certes un impact moindre qu'une attaque se déployant également au sol, mais constituerait toutefois toujours un événement grave. Les Forces aériennes sont le seul moyen d'y faire face, et les avions de combat sont en l'occurrence l'instrument principal dont elles disposent.

Les avions de combat ne sont certes pas la panacée contre toutes les menaces et tous les dangers qui peuvent affecter la sécurité de la Suisse et de ses habitants. Ils représentent toutefois un instrument essentiel et indispensable de la défense contre plusieurs menaces particulièrement graves. En cas d'acceptation de l'initiative, il serait impossible de maintenir, au niveau quantitatif et qualitatif requis, une partie de l'armée spécialement importante au vu des menaces actuelles et prévisibles. La Suisse aurait les mains liées pour dix ans environ. Cela n'aurait pas seulement des répercussions négatives sur la défense contre une attaque militaire, actuellement peu probable, mais aussi sur le renforcement du contrôle, de la protection et de la défense de l'espace aérien en cas de menaces exercées par des groupements non étatiques utilisant des moyens et des procédés non conventionnels. Même si le Conseil fédéral n'avait pas de projet concret d'acquisition d'avions de combat, il devrait refuser cette limitation de sa liberté d'action pour garantir une politique de sécurité responsable.

4.2.2.4 Pas d'autres solutions pleinement satisfaisantes

En outre, il n'existe actuellement *pas d'autres solutions pleinement satisfaisantes* susceptibles de remplacer les avions de combat pour le contrôle, la protection et la défense de l'espace aérien: il serait possible d'avoir recours à des missiles sol-air pour détruire des objets aériens, mais non pour les identifier, les sommer, les détourner ou les contraindre à atterrir *in situ*. Abattre simplement en vol un objet aérien qui se refuserait à coopérer sans avoir procédé à des vérifications serait, sauf en cas de guerre, une option inacceptable. Des avions armés sans pilote ne peuvent être engagés dans un aussi large éventail de situations que des avions occupés par un pilote. La présence d'un pilote sur les lieux de l'intervention est particulièrement importante dans le cas du service de police aérienne, car il peut prendre des décisions adap-

tées à la situation. Des hélicoptères et des avions légers armés ne seraient pas assez rapides; ils ne seraient pas en mesure de suivre des avions à réaction civils. Ils ne pourraient pas non plus être engagés à une altitude suffisante, notamment parce qu'ils ne sont pas dotés d'une cabine pressurisée, et, enfin, ils ne sont pas équipés de senseurs (p. ex. des radars). En théorie, il y aurait la solution qui consisterait à rechercher une coopération avec des pays étrangers lorsque les moyens disponibles en Suisse sont insuffisants. Cette solution est cependant hors de question pour différentes raisons, notamment parce que le service de police aérienne et la défense aérienne ont pour tâche d'exercer et de préserver la souveraineté de l'Etat. Or, de telles tâches doivent être assumées par l'Etat concerné, tout particulièrement s'il est neutre (même au sein des alliances, les Etats membres assument eux-mêmes la défense contre des aéronefs au-dessus de leur propre territoire en situation normale; seules les tâches de surveillance sont déléguées aux partenaires de l'alliance, ou alors elles reposent sur un échange réciproque de renseignements sur la situation aérienne). En outre, il est vraisemblable que les forces aériennes des autres pays seraient elles-mêmes déjà fortement sollicitées dans l'hypothèse où la Suisse ferait appel à l'étranger.

4.3 Rapports avec d'autres affaires de politique de sécurité et de politique de défense

L'initiative populaire fédérale «Contre de nouveaux avions de combat», le projet de remplacement partiel des Tiger et l'élaboration du nouveau rapport de politique de sécurité sont étroitement liés. Le Conseil fédéral a l'intention d'attendre 2011 pour soumettre aux conseils, par un message sur l'armement, l'acquisition d'un remplacement partiel des Tiger. La votation populaire relative à la présente initiative devrait donc avoir lieu avant la présentation de ce message. Le rapport sur la politique de sécurité sera achevé bien plus tôt, c'est-à-dire au début de 2010, et précèdera par conséquent la décision relative au choix du candidat qui sera soumis pour acquisition aux conseils.

De l'avis du Conseil fédéral, l'examen par le Parlement de la présente initiative populaire peut commencer déjà avant la parution du rapport sur la politique de sécurité.

Premièrement, il en va en l'occurrence de la question fondamentale de savoir si l'on veut maintenant sa liberté d'action dans un domaine important ou y renoncer de soi-même. Il n'est pas concevable que le Conseil fédéral puisse, dans le rapport sur la politique de sécurité, arriver à la conclusion qu'une limitation de la liberté d'action que la Suisse s'imposerait elle-même est souhaitable. S'assurer la liberté d'action nécessaire en matière de politique de sécurité est un principe politique intangible.

Deuxièmement, il est déjà prévisible que l'analyse des menaces et des dangers continuera à corroborer l'importance du contrôle, de la protection et de la défense de l'espace aérien, en premier lieu face à des attaques non conventionnelles, mais à plus long terme aussi dans l'optique du maintien des capacités essentielles face à une attaque militaire certes peu probable, mais qui ne saurait être exclue à jamais.

Si le présent message n'était présenté aux Chambres qu'au début de 2010, une votation populaire sur l'initiative ne pourrait avoir lieu qu'en mars 2011 au plus tôt, même si le Parlement fait preuve de célérité. Cela empêcherait toute acquisition dans

le cadre du programme d'armement 2011 et entraînerait de facto un retard de plusieurs années par rapport à la planification initiale, ce qui ne saurait être objectivement justifié.

Fort de ces considérations, le Conseil fédéral soumet le présent message aux conseils avant la publication d'un nouveau rapport sur la politique de sécurité et estime qu'il serait judicieux que les conseils traitent l'affaire avec diligence.

5 Conclusions

Se fondant sur ce qui précède, le Conseil fédéral parvient aux conclusions suivantes:

- l'acceptation de l'initiative limiterait massivement et durablement la liberté d'action de la Suisse en matière de politique de sécurité et en matière militaire: la Suisse ne pourrait pas réagir à une péjoration marquée de la situation sur le plan de la politique de sécurité nécessitant une protection accrue de l'espace aérien en renforçant la police aérienne et la défense aérienne;
- l'acceptation de l'initiative aurait une incidence négative considérable sur la capacité fonctionnelle et l'accomplissement de la mission des Forces aériennes, dans la mesure où la flotte serait réduite à 33 appareils. Les Forces aériennes ne seraient par conséquent plus en mesure de garantir le niveau de contrôle, de protection et de défense de l'espace aérien requis, ce qui accroîtrait les pressions exercées sur la Suisse pour qu'elle renforce sa coopération avec d'autres Etats afin de sauvegarder sa souveraineté sur l'espace aérien.

Le Conseil fédéral propose par conséquent aux Chambres de recommander le rejet de l'initiative populaire «Contre de nouveaux avions de combat» au peuple et aux cantons.

