

# FEUILLE FÉDÉRALE

116<sup>e</sup> année

Berne, le 10 septembre 1964

Volume II

Paraît, en règle générale, chaque semaine. Prix: **33 francs** par an;  
**18 francs** pour six mois, plus la taxe postale d'abonnement ou de remboursement  
Avis: **50 centimes** la ligne ou son espace; doivent être adressés franco  
à l'imprimerie des Hoirs C.-J. Wyss S. A., case postale, 3002 Berne

Ad8947

## RAPPORT

présenté

**aux chambres fédérales par les commissions constituées  
par le Conseil national et le Conseil des Etats pour enquêter  
sur l'affaire du Mirage**

(Du 1<sup>er</sup> septembre 1964)

Messieurs les Présidents et Messieurs,

En conclusion de vos délibérations sur la demande présentée le 24 avril 1964 par le Conseil fédéral tendant à ouvrir un crédit additionnel pour l'acquisition d'avions de combat Mirage III, vous nous avez chargés, par décisions du Conseil national du 10 juin et du Conseil des Etats du 17 juin, d'éclaircir toutes les circonstances qui ont abouti à demander l'ouverture d'un crédit additionnel. Ce mandat était motivé par les faits suivants:

Par son message du 25 avril 1961 (FF 1961, I, 785) <sup>(1)</sup>, le Conseil fédéral demandait un crédit de 871 millions de francs pour l'acquisition de 100 avions de combat du type Mirage III S et autres matériels pour les troupes d'aviation. Suivant la procédure habituelle, les deux conseils renvoyèrent le message à leur commission militaire pour examen. La commission militaire du Conseil national se prononça dans sa séance du 16 mai 1961 et celle du Conseil des Etats dans sa séance du 31 mai 1961. Se fondant sur l'exposé contenu dans le message et dans un complément secret, les deux commissions décidèrent de recommander à leur conseil d'approuver le crédit demandé et d'acquiescer ainsi une centaine d'avions de combat Mirage.

<sup>(1)</sup> Les citations du message de 1961 se réfèrent à la *Feuille fédérale*. La page 785 correspond à la page 1 du tirage à part.

Le Conseil national, auquel la priorité de discussion avait été attribuée, accepta cette proposition le 8 juin. Le Conseil des Etats en fit de même le 21 juin.

Le 24 avril 1964, soit trois ans exactement après son premier message, le Conseil fédéral adressait à l'Assemblée fédérale un second message (FF 1964, I, 903) <sup>(1)</sup> relatif au même objet et dans lequel il sollicitait l'octroi d'un crédit additionnel d'un montant total de 576 millions de francs aux fins d'exécuter l'ordre d'acquisition qu'il avait reçu en 1961. L'importance de ce crédit additionnel, qui n'a jamais connu son pareil dans l'histoire de notre Etat fédératif, éveilla non seulement la surprise du parlement, de la presse et de toute l'opinion publique, mais encore leur irritation, et des protestations. Le Conseil fédéral ayant demandé que le crédit additionnel soit discuté et accordé par les deux conseils durant la session d'été, les commissions militaires, chargées à nouveau de traiter l'objet, se réunirent le 20 mai 1964 pour une démonstration de l'appareil et pour prendre connaissance d'explications générales. Le lendemain, la commission militaire du Conseil national examinait, quant au fond, les propositions du Conseil fédéral. Elle conclut à la majorité qu'il fallait en principe ouvrir le crédit tout en limitant les frais supplémentaires causés par le renchérissement à la somme atteinte à fin 1964, alors que le Conseil fédéral proposait un montant correspondant à toute la période d'acquisition. Elle proposa de bloquer la moitié de tous les crédits votés jusqu'au moment où les commissions militaires présenteraient un rapport complémentaire. Cette proposition de la commission militaire du Conseil national ne devait toutefois pas tranquilliser le parlement et l'opinion publique. La commission militaire du Conseil des Etats se prononça le 29 mai 1964 sur ces propositions. Elle exprima ses craintes à l'égard du développement de l'affaire et décida d'attendre le résultat des délibérations du Conseil national et de ne se prononcer qu'ensuite sur la demande de crédit. Elle n'eut pas à le faire, le Conseil national ayant, le 10 juin, différé ses débats et ordonné une enquête approfondie sur l'affaire. Quant au Conseil des Etats, auquel cette décision fut communiquée, il vota le 17 juin une motion d'ordre dans le même sens.

---

<sup>(1)</sup> Les citations du message de 1964 se réfèrent à la *Feuille fédérale*. La page 903 correspond à la page 1 du tirage à part.

## PREMIÈRE PARTIE

### La mission et son exécution

La motion d'ordre acceptée par le Conseil national le 10 juin était rédigée comme suit:

1. La discussion relative au crédit complémentaire pour l'acquisition des avions de combat Mirage, est différée.

2. Pour éclaircir tout ce qui s'est passé lors de la préparation et de la rédaction du message du Conseil fédéral du 25 avril 1961 concernant l'acquisition d'avions de combat Mirage et lors de l'exécution de l'arrêté fédéral, du 21 juin 1961, de même que lors de la préparation de la rédaction du message du 24 avril 1964 concernant le crédit complémentaire, le Conseil national nomme une commission spéciale, où tous les groupes seront représentés. Cette commission aura le droit, pour établir les faits et déterminer les responsabilités, d'entendre tous les services administratifs qui sont en cause, de réclamer la production de toutes les pièces nécessaires et de faire appel à des experts.

Elle examinera en outre les conséquences de l'affaire du Mirage sous l'angle

- de nos institutions démocratiques,
- de la défense nationale,
- des finances de la Confédération.

3. La commission présentera un rapport écrit au Conseil national. Après le dépôt de ce rapport, le Conseil national reprendra les délibérations relatives au crédit complémentaire pour l'acquisition du Mirage et prendra ses décisions.

4. Si le Conseil des Etats nomme une commission en lui donnant un mandat analogue, une collaboration des deux commissions devra être recherchée.

Celle du Conseil des Etats, adoptée le 17 juin, avait la teneur suivante:

1. Pour éclaircir tout ce qui s'est passé lors de la préparation et de la rédaction du message du Conseil fédéral du 25 avril 1961 concernant l'acquisition d'avions de combat Mirage et lors de l'exécution de l'arrêté fédéral du 21 juin 1961 de même que lors de la préparation et de la rédaction du message du 24 avril 1964 concernant le crédit complémentaire, il est fait appel à la commission militaire du Conseil des Etats qui est élargie à 12 membres. La commission aura le droit pour établir les faits et déterminer les responsabilités d'entendre tous les services administratifs qui sont en cause, de réclamer la production de toutes les pièces nécessaires et de faire appel à des experts. Elle examinera en outre les conséquences de l'affaire du Mirage sous l'angle de nos institutions démocratiques, de la défense nationale et des finances de la Confédération.

2. La commission présentera un rapport écrit au Conseil des Etats.

3. Une collaboration avec la commission du Conseil national devra être recherchée.

Le 17 juin, le Conseil national constitua une commission spéciale alors que le Conseil des Etats élargissait sa commission militaire le lendemain. Les deux commissions ont été composées comme il suit:

#### *Conseil national*

Furgler (président), Bringolf-Schaffhouse, Bürgi, Clottu, Conzett, Eggenberger, Galli, Germanier, Gnägi, Graber, Hauser, Hayoz, Kurmann, Leuenberger, Schaller, Schmid Arthur, Schürmann, Stadlin, Vontobel, Weibel (20).

*Conseil des Etats*

Darms (président), Buri, Clavadetscher, Danioth, Dietschi, Guisan, Guntern, Jeanneret, Müller-Bâle-Campagne, Nänny, Oechslin, Stucki (12).

Le 19 juin 1964, jour de clôture de la session d'été, les deux commissions se constituèrent en une communauté de travail dont la présidence fut confiée à M. Furgler, président de la commission du Conseil national, alors que M. Darms, président de la commission du Conseil des Etats, acceptait la charge de suppléant. Il fut décidé en principe de procéder en commun à l'enquête. Lors de sa première session qui eut lieu du 6 au 8 juillet, la communauté de travail décidait de constituer trois sous-commissions, l'une d'elles étant chargée d'examiner plus particulièrement les problèmes de nature militaire et technique (présidence: M. Nänny), la seconde les problèmes financiers (présidence: M. Eggenberger), la troisième enfin s'occupant de l'organisation du département militaire fédéral et des réformes de structures jugées indispensables (présidence: M. Clottu). Trois membres de chaque sous-commission furent chargés d'examiner plus particulièrement les questions de responsabilité. Lors de cette même séance, un cahier des charges était adopté qui énumérait les questions auxquelles la communauté de travail et les sous-commissions étaient tenues de répondre. Il fut décidé enfin de se réunir chaque semaine du lundi au mercredi et de mener les travaux à chef dans la mesure du possible pour la session d'automne.

La communauté de travail tint ensuite, de la mi-juillet au début de septembre, 6 sessions, le plus souvent de trois jours. Celles-ci débutèrent généralement par une séance plénière dans laquelle la commission entendait des exposés généraux ou les dépositions de personnes dont les déclarations intéressaient tous les membres de la communauté. Ensuite, les sous-commissions siégeaient pour elles-mêmes, procédant pour leur part à des auditions et traitant des problèmes dont l'examen leur avait été confié. A la fin de chaque session, la commission plénière se réunissait à nouveau pour discuter du travail accompli dans les sous-commissions et pour déterminer la suite des opérations.

Cinquante et une personnes en tout ont été questionnées et entendues. La majeure partie d'entre elles ont participé à l'affaire du Mirage; on fit également appel à divers experts.

La communauté a été amenée à examiner les très nombreux documents nécessaires aux discussions et aux auditions, notamment les procès-verbaux de la commission de défense nationale et du Conseil fédéral.

Dans sa session du 10 au 12 août, la communauté de travail a constaté qu'il lui serait possible d'achever ses travaux pour la session d'automne. Les discussions générales se sont terminées lors de la session du 17 au 19 août. C'est à ce moment-là que les propositions que nous vous présentons ont été fixées en substance. Le projet de rapport présenté aux chambres par le président de la communauté de travail a été discuté et adopté durant la session des 31 août et 1<sup>er</sup> septembre.

## DEUXIÈME PARTIE

### Les résultats de l'enquête

La communauté de travail a l'honneur de vous présenter le rapport suivant sur les résultats de son enquête. Les deux premiers chapitres retracent l'historique de l'acquisition du Mirage tel qu'il ressort des documents disponibles et des nombreuses dépositions verbales qui les complètent <sup>(1)</sup>. Pour chaque phase de l'affaire, la communauté se prononce sur les mesures prises et détermine qui, selon ses conclusions, doit en endosser la responsabilité. Le troisième chapitre concerne la situation financière devant laquelle se trouvent les conseils législatifs ensuite des décisions du Conseil fédéral et des mesures prises par l'administration au cours de l'affaire. Le rapport traite ensuite du problème militaire pour juger, sur la base d'une appréciation générale des exigences tactiques, si les avions de combat Mirage sont indispensables à notre armée et, dans l'affirmative, en quelle quantité (4<sup>e</sup> chapitre). Enfin, les enquêtes de la communauté de travail l'ont amenée à certaines conclusions sur le système d'acquisition de matériels militaires qui figurent au 5<sup>e</sup> chapitre. On trouvera au 6<sup>e</sup> chapitre les conclusions de toute l'affaire quant aux relations du parlement avec le pouvoir exécutif. Enfin, dans un 7<sup>e</sup> et dernier chapitre, nous avons motivé l'urgente nécessité de développer la juridiction administrative.

#### CHAPITRE PREMIER

##### Bref historique de l'affaire des avions Mirage

- |              |  |
|--------------|--|
| 10 août 1958 | Le chef du département militaire édicte une ordonnance concernant l'acquisition d'avions militaires. La responsabilité des travaux préparatoires est confiée au chef de l'état-major général assisté d'un groupe de travail pour l'acquisition d'avions militaires (GTAA). |
| 12 août 1958 | Le chef de l'état-major général édicte des instructions à l'intention du GTAA.   |

<sup>(1)</sup> Par la suite, les références aux procès-verbaux de la commission de défense nationale (CDN) ou du groupe de travail pour l'acquisition d'avions (GTAA) seront expressément indiquées (p. v. CDN, p. v. GTAA). Si l'on renvoie simplement aux procès-verbaux, il s'agit de ceux de la communauté de travail. Les procès-verbaux qui portent le chiffre I se rapportent aux débats de la commission plénière, les procès-verbaux désignés par le chiffre II concernent ceux des sous-commissions; les procès-verbaux de la sous-commission « Militaire » portent la lettre A, ceux de la sous-commission « Finances » la lettre B et ceux de la sous-commission « Organisation », la lettre C. Les chiffres arabes qui suivent se rapportent aux sessions de la communauté de travail ou de la sous-commission intéressée. La plupart des citations ont été traduites de l'allemand.

- 21 août 1958 Le chef du département militaire désigne, pour former le GTAA, les colonels Keller et Bloetzer ainsi que l'ingénieur Greinacher.
- Octobre 1959 Se fondant sur un rapport circonstancié, le GTAA propose au chef de l'état-major général d'acquérir sous licence l'avion français Mirage III C pour notre aviation.
- 27 novembre 1959 Le chef du service technique militaire (STM) appuie, dans son corapport, la proposition du GTAA d'acquérir l'avion Mirage III C et se prononce également en faveur de la construction sous licence.
- 3 décembre 1959 La commission de défense nationale propose d'acquérir l'avion Mirage III. La proposition devient définitive le 18 janvier 1960 après que le GTAA eut encore mené en Suède des pourparlers sur le Draken.
- 9/12 février 1960 Pour des raisons ressortissant à la politique d'intégration, le Conseil fédéral demande à la commission de défense nationale de reconsidérer sa décision en faveur du Draken.
- 25 février 1960 Pour des raisons d'ordre militaire, la commission de défense nationale maintient sa décision en faveur du Mirage III.
- 13 juillet 1960 Après que le GTAA eut encore examiné l'avion américain Northrop N-156 F, la commission de défense nationale décide définitivement de proposer au Conseil fédéral l'acquisition du Mirage III. La commission de défense nationale se prononce également en faveur de la fabrication sous licence.
- 18 août 1960 Le département militaire propose au Conseil fédéral d'acquérir 100 avions Mirage III C sous licence.
- 28 décembre 1960 Conformément à la proposition du département militaire, le Conseil fédéral décide l'acquisition de 100 Mirages III C sous licence. Le département militaire est chargé de rédiger le projet de message à l'intention de l'Assemblée fédérale.
- 25 avril 1961 Le Conseil fédéral approuve le projet de message du département militaire demandant l'acquisition de 100 Mirages III S et d'autres matériels pour les troupes d'aviation ainsi que le projet de l'arrêté fédéral y afférent; il les transmet à l'Assemblée fédérale (FF 1961, I, 783).

- 8 et 21 juin 1961 Le Conseil national et le Conseil des Etats votent, selon la proposition du Conseil fédéral, l'acquisition de 100 Mirages III S et d'autres matériels destinés aux troupes d'aviation et ouvre à cet effet un crédit global de 871 millions de francs ventilés en quatre crédits d'ouvrages, dont trois crédits d'un montant total de 827,9 millions affectés à l'acquisition de Mirages. L'arrêté fédéral porte la date du 21 juin 1961 (FF 1961, I, 1634).
- 7 juillet 1961 Sur la proposition du GTAA, le chef de l'état-major général approuve l'acquisition d'un modèle spécial pour 18 avions de reconnaissance III RS et abandonne ainsi, sur ce point, la polyvalence tactique.
- 13 juillet 1961 Le STM évalue à 43-48 millions de francs les dépenses supplémentaires qu'entraînerait le choix de l'électronique Taran.
- 16 juillet 1961 Une délégation du STM et du GTAA se rend à Paris pour préparer la signature des contrats.
- 19 juillet 1961 Le chef du STM informe verbalement le chef du département militaire des dépassements probables de frais (43 à 48 millions de francs) qu'entraînerait le choix du Taran.  
La signature des contrats est fixée au 25 juillet 1961, la ratification par le chef du département militaire au 28 juillet. Le conseiller fédéral Chaudet envisage d'informer encore au préalable le Conseil fédéral des dépenses supplémentaires qu'entraînerait le choix de l'électronique Taran.
- 24 juillet 1961 Au retour de la délégation de Paris - cf. 16 juillet 1961 - le STM détermine les dépenses supplémentaires globales prévisibles d'après l'état des travaux, compte tenu des 85 millions de francs représentant le coût du Taran.  
Le chef du STM informe le sous-chef d'état-major front, le colonel divisionnaire Burckhardt, remplaçant le chef de l'état-major général absent, de l'état des dépenses. Le sous-chef d'état-major front estime qu'il convient de signer les contrats le 25 juillet, comme il avait été prévu, du fait que le délai d'option expire le 31 juillet. Le chef du STM invite M. Meyer, sous-directeur de l'administration militaire, à demander au chef du département s'il y a lieu de signer les contrats avec Dassault le 25 juillet.

- 25 juillet 1961 M. Meyer transmet au chef du STM l'ordre du chef du département militaire de signer les contrats le jour même. Le conseiller fédéral Chaudet se réserve de discuter encore l'affaire avec le président de la Confédération avant la ratification des contrats prévue pour le 28 juillet. Il renonce en revanche à en informer le Conseil fédéral.  
Les contrats passés avec Dassault sont signés.
- 28 juillet 1961 Le chef du département militaire ratifie les contrats. Il n'a pas cru devoir en discuter avec le président de la Confédération.
- Août 1961 Des membres du GTAA et des représentants du STM se rendent aux Etats-Unis pour préparer avec la maison Hughes et des services américains compétents les contrats d'acquisition du système Taran.
- Septembre 1961 Une délégation suisse entre en pourparlers avec la maison Dassault de Paris en vue de l'intégration du Taran.
- 13 octobre 1961 Le GTAA propose verbalement au chef de l'état-major général de choisir l'électronique Taran.
- 16 octobre 1961 Le chef de l'état-major général transmet verbalement la proposition au chef du département militaire.
- 20 octobre 1961 Après avoir tenu une conférence avec les personnes proposées aux problèmes d'électronique, le chef du département militaire se prononce en faveur du système Taran.
- 21 novembre 1961 Le chef de l'état-major général propose par lettre au chef du département militaire de choisir le Taran. (La commission de défense nationale n'a pas eu l'occasion de s'exprimer à ce sujet).
- 20 décembre 1961 Le département militaire soumet au Conseil fédéral un rapport intermédiaire relatif à l'acquisition des Mirages. Compte tenu de l'achat du Taran, les dépenses supplémentaires globales sont évaluées à 95,3 millions de francs.
- 26 décembre 1961 Le Conseil fédéral prend provisoirement acte du rapport intermédiaire et autorise le département militaire à faire usage pour l'électronique Taran de l'option expirant à la fin de 1961, bien que le rapport d'évaluation du GTAA ne soit pas encore disponible (cf. janvier 1962). Le département militaire ainsi que le département des finances et des douanes sont chargés de soumettre un projet éucidant la question des crédits.

- 19 janvier 1962 Sur la proposition du département militaire et conformément au corapport favorable du département des finances et des douanes, le Conseil fédéral décide de grouper les trois crédits d'ouvrages destinés à l'acquisition de 100 Mirages III S et s'élevant au total à 827,9 millions de francs. Le département militaire est autorisé, dans les limites de ce montant, à prendre les engagements absolument indispensables à la poursuite normale de l'acquisition des Mirages.
- Le département militaire est chargé de présenter au Conseil fédéral à l'intention des chambres une demande de crédit additionnel suffisamment tôt pour qu'elle puisse être examinée conjointement avec le projet sur la conduite opérationnelle prévu pour la première moitié de 1963.
- Le chef du département militaire est invité à informer à la prochaine occasion les commissions des affaires militaires de l'état de l'acquisition et du problème des crédits.
- Janvier 1962 Le GTAA soumet au chef de l'état-major général son rapport écrit sur l'évaluation de l'électronique affectée à l'avion Mirage III S. Le GTAA propose d'acquérir le système Taran et d'apporter à la cellule les modifications et adjonctions nécessaires.
- Février/mai 1962 Le chef du département militaire informe de la situation les commissions des affaires militaires et, sur leur demande, également les commissions des finances du Conseil national et du Conseil des Etats.
- 30 juin 1962 Le colonel brigadier von Wattenwyl quitte la direction du STM.
- 1<sup>er</sup> juillet 1962 L'ingénieur Zellweger assume par intérim la direction du STM.
- 7 septembre 1962 A une petite question Huber du 22 mars 1962, qui se réfère aux modifications et aux retards survenus dans l'acquisition, le Conseil fédéral ne fournit qu'une réponse évasive. L'Assemblée fédérale sera renseignée, assure-t-il, dès que seront disponibles les données permettant de porter un jugement définitif.
- Octobre 1962 Le STM reçoit la maquette du Mirage III S construite par Dassault et met au point la définition technique de l'appareil.
- 1<sup>er</sup> janvier 1963 Le colonel divisionnaire Kuenzy reprend la direction du STM.

- 3 juillet 1963 La commission de défense nationale constate, en examinant le programme financier à long terme, que l'acquisition des Mirages entraînera des dépenses supplémentaires d'au moins 200 millions de francs.
- 4 septembre 1963 Le chef du STM fait état dans son rapport au chef de l'état-major général de «dépenses supplémentaires énormes et qui ne sauraient être encore évaluées».
- Automne 1963 Le STM reçoit la maquette du Mirage III RS construite par Dassault (la mise au point de la définition technique ne sera achevée qu'en février 1964).
- 12 février 1964 Le département militaire avise le Conseil fédéral que les dépenses supplémentaires s'élèvent à 355,9 millions de francs et qu'il faudra en outre compter 220,4 millions de francs pour le renchérissement.
- 28 février 1964 Le Conseil fédéral charge le département militaire d'examiner avec le département des finances et des douanes les problèmes financiers et de crédits et de présenter un projet de message à l'intention de l'Assemblée fédérale. La discussion du message dans les deux chambres est prévue pour la session de juin.
- 25 mars 1964 Le département militaire soumet le projet de message au Conseil fédéral.
- 8 avril 1964 Dans son corapport, le département des finances et des douanes renonce à proposer des modifications et des suppressions.
- 17 avril 1964 Le Conseil fédéral invite le département militaire à apporter certaines modifications au projet de message.
- 24 avril 1964 Le Conseil fédéral approuve le message et le projet d'arrêté à l'intention des chambres (FF 1964, I, 903). La demande de crédit porte sur 356 millions de francs destinés à la couverture des dépenses supplémentaires afférentes à l'acquisition proprement dite des avions et sur 220 millions appelés à compenser le renchérissement.
- 21 mai 1964 La commission militaire du Conseil national recommande à la majorité d'accepter le crédit additionnel demandé par le Conseil fédéral. Toutefois, en ce qui concerne les dépenses supplémentaires dues au renchérissement, et que le Conseil fédéral avait calculées pour toute la période de l'acquisition, la commission propose de ne tenir compte du renchérissement que jusqu'à la fin de 1964. La moitié de l'ensemble des crédits sera bloquée jusqu'à la présentation d'un rapport complémentaire par les commissions militaires.

- 10 juin 1964 Le Conseil national décide d'ajourner la discussion du crédit additionnel et de charger une commission ad hoc d'élucider toute l'affaire.
- 17 juin 1964 Le Conseil national désigne la commission.
- 17/18 juin 1964 Le Conseil des Etats assigne les mêmes tâches à la commission élargie des affaires militaires.
- 19 juin 1964 Les deux commissions décident de former une communauté de travail.
- 1<sup>er</sup> septembre 1964 Les commissions du Conseil national et du Conseil des Etats approuvent chacune à l'unanimité le présent rapport adressé aux chambres.

## CHAPITRE SECOND

### L'historique de l'acquisition du Mirage considéré sous l'angle des responsabilités

#### *Remarques préliminaires*

L'exposé qui suit s'en tient autant que possible au déroulement chronologique des événements <sup>(1)</sup>. Ses diverses phases coïncident, pour l'essentiel, avec les faits et les problèmes examinés aux fins de déterminer les responsabilités. L'enquête n'a pas été conduite suivant une procédure disciplinaire ou une instruction pénale ou encore une procédure de recherche dirigée contre certaines personnes. Elle visait à fixer les responsabilités dans les différents secteurs.

Il s'agissait d'établir

- quelles personnes (autorités ou membres d'une autorité, fonctionnaires, autres agents, particuliers) ont joué un rôle déterminant dans la préparation et l'exécution des mesures concernant le Mirage, c'est-à-dire avant et après l'adoption de l'arrêté fédéral du 21 juin 1961;
- s'il y avait lieu de reprocher à ces personnes des actes illicites ou peu judiciaires, des décisions inadéquates ou l'omission de considérations essentielles.

\*

Il convient de distinguer deux groupes d'autorités ou de personnes :

- celles qui ont reçu des attributions formelles en vertu de la loi ou de dispositions administratives internes et qui portent une responsabilité du fait de leur fonction;

<sup>(1)</sup> Voir aussi le «Bref historique de l'affaire des avions Mirage», (cf. p. 293 du présent rapport).

- celles qui ont participé à des actes ou des décisions dans la préparation ou l'exécution des tâches du premier groupe. Il faut distinguer une responsabilité formelle et une responsabilité matérielle.

Groupées suivant la matière, les questions de responsabilité se posent pour les points ci-après :

- Institution du GTAA et mandat donné à ce groupe ;
- Etablissement des cahiers des charges pour les chasseurs-bombardiers et les avions de reconnaissance ;
- Calcul des frais fondés sur le système de l'évaluation et calcul des dépenses requises pour la construction sous licence et les investissements nécessaires à cet effet ;
- Rédaction du message de 1961 ;
- Surveillance de l'exécution et du développement des frais ;
- Décision dérogeant au mandat ;
- Groupement des crédits ;
- Elaboration du projet portant demande d'un crédit additionnel (message de 1964).

Dans tous ces groupes, il y a lieu d'examiner si — abstraction faite de leurs propres décisions — les autorités ou les personnes qui ont agi ont procédé avec le soin nécessaire en choisissant, instruisant et surveillant leurs collaborateurs et subordonnés.

Les constatations qui suivent doivent être comprises dans le sens de ces remarques préliminaires. Lorsque la communauté de travail déclare responsables une autorité, un de ses membres, un fonctionnaire, un autre agent ou un particulier, elle blâme par ce fait un comportement qu'elle reproche à l'autorité ou à la personne visée. La communauté n'a pas constaté de comportement justifiant une répression pénale. Le Conseil fédéral jugera, dans les limites de sa compétence légale, s'il convient, dans un cas particulier, de prendre des mesures disciplinaires ou d'autres mesures administratives.

### I. Constitution du GTAA ; défaut de cahiers des charges

Depuis 1943, le département militaire fédéral était conseillé, dans les problèmes d'acquisition d'avions, par la commission pour l'acquisition d'avions militaires. Le professeur J. Ackeret de l'école polytechnique fédérale en était le président ; elle comprenait, outre des hauts fonctionnaires fédéraux spécialistes en la matière, des représentants des milieux scientifiques et économiques. Dans la seconde partie des années 1950, les rapports entre le département militaire fédéral, le service de l'état-major général notamment et la commission pour l'acquisition d'avions militaires devaient

se dégrader au point que la commission voyait diminuer toujours davantage son champ d'activité. (Prof. Ackeret, p. v. II/A/4, p. 37/38). Son président démissionna lorsque le département militaire renonça à acquérir le P-16, contrairement à la proposition de la commission pour l'acquisition d'avions militaires.

Par décision du 10 août 1958, le département militaire confiait au chef de l'état-major général la direction des mesures à prendre en vue de l'acquisition d'avions pour l'armée. Un groupe de travail lui fut attribué, ce qui entraîna la suppression de la commission pour l'acquisition d'avions militaires. La composition du GTAA a été fixée par le chef du département militaire le 21 août 1958. Le 12 août 1958, le chef de l'état-major général subordonna le GTAA au sous-chef d'état-major front, le colonel divisionnaire Burekhardt, dans le cadre du service de l'état-major général; le même jour, il édicta des instructions au sujet du GTAA, qui fut désigné comme «organe de coordination, entre le service technique militaire et le service de l'aviation et de la défense contre avions». L'article 3 des instructions du chef de l'état-major général dispose que le modèle d'avions à acquérir sera choisi «sur la base d'un cahier des charges militaire établi par le chef d'arme des troupes d'aviation et de défense contre avions, conformément aux décisions de la commission de défense nationale, lequel cahier des charges détermine le genre d'engagement, les performances exigées, la puissance de combat exigée, les conditions à satisfaire en ce qui concerne l'envol et l'atterrissage, l'entretien, etc. ainsi que les délais à observer pour l'introduction dans les troupes». Le GTAA devait rechercher des types d'avions répondant à ce cahier des charges (art. 4).

A l'inverse des instructions du chef de l'état-major général, l'article 2 de l'ordonnance du département militaire du 10 mars 1954 concernant le développement et l'acquisition de matériel de guerre prescrit, d'une façon générale pour le développement, que le chef de l'état-major général établit un cahier des charges pour les questions relatives à la tactique et que le service technique militaire en établit un pour les problèmes techniques (art. 2).

### *1. Le statut peu clair du GTAA*

La création du GTAA, comme l'a constaté lui-même le chef de l'état-major général devant la communauté de travail (p. v. I/3, p. 11), n'était pas normale. Quoique subordonné administrativement au sous-chef d'état-major front, le GTAA était largement autonome. Selon le chef de l'état-major général, les indications fournies par le GTAA n'ont pas été vérifiées au service de l'état-major général (p. v. I/3, p. 16). Grâce à cette autonomie, le GTAA acquit une importance telle qu'il devint en fait un organe de décision. Le résultat de son travail détermina, pour ainsi dire à tous égards, le choix du type.

## 2. La composition du GTAA

Le GTAA était formé de trois membres: le colonel Keller, chef de la section du matériel, représentant du service de l'état-major général et qui présidait le groupe de travail, le colonel Bloetzer, représentant du service des troupes d'aviation et de défense contre avions, et l'ingénieur Greinacher du service technique militaire. Cette composition laissait à désirer du fait qu'il n'y avait aucun spécialiste de l'industrie et de la science, bien qu'il fût expressément prévu que le GTAA remplaçait l'ancienne commission pour l'acquisition d'avions, où des spécialistes de l'industrie et de la science avaient une large place. En effet, aux termes de l'article 4 des instructions du chef de l'état-major général du 12 août 1958, le GTAA était expressément autorisé à faire appel à des experts de l'industrie et de la science, mais il ne fit jamais usage de ce droit car il ne le jugea pas nécessaire (Keller, p. v. II/A/3, p. 17).

La composition peu judicieuse du GTAA devait d'emblée conduire à des tensions avec le STM: l'un des collaborateurs dudit service, proposé par le chef de celui-ci pour faire partie du GTAA et bénéficiant d'une expérience dans l'acquisition d'avions, était laissé de côté.

En sa qualité de membre de la commission pour l'acquisition d'avions et de chef de la section du matériel du service de l'état-major général, le président du GTAA avait pu se familiariser avec les problèmes de l'aviation et de l'acquisition d'avions mais il n'avait pu acquérir d'expériences. Dans la suite, il a mal coordonné l'activité du GTAA, en tout cas en ce qui concerne la question des frais. Le procès-verbal du GTAA du 3 octobre 1961 révèle que même la maison Dassault avait déclaré qu'il était absolument nécessaire de créer en Suisse un organe de coordination compétent.

Le chef du département militaire fédéral porte la responsabilité de la composition du GTAA. Le chef de l'état-major général porte aussi une part de cette responsabilité, puisqu'il avait proposé les nominations.

## 3. Le défaut de cahiers des charges

Du fait de la composition peu opportune du groupe, les cahiers des charges tactique et technique qui auraient donné au GTAA des directives claires pour son activité auraient revêtu d'autant plus d'importance. Mais de tels cahiers, au sens propre du terme, n'existaient pas. Ce n'est que le 25 juin 1962 que le chef de l'état-major général arrêta un cahier des charges tactique pour l'avion de reconnaissance Mirage III *RS*. Il n'y eut pas de cahier des charges au sens de l'article 2 de l'ordonnance du département militaire fédéral du 10 mars 1954 ou de l'article 3 des instructions du chef de l'état-major général du 12 août 1958 concernant le choix du type d'avion à acquérir. On qualifia «cahier des charges» un programme en sept points issu des délibérations de la commission de défense nationale des 30 juin et.

1<sup>er</sup> juillet 1958 (et qui était d'ailleurs en contradiction avec le chiffre 148 du règlement, approuvé par le Conseil fédéral et encore en vigueur aujourd'hui, concernant la conduite des troupes). Dans sa première séance du 20 août 1958, le GTAA commenta, de façon circonstanciée, ce programme en sept points, confirmant ainsi son autonomie. L'interprétation des directives de la commission de défense nationale par le GTAA donna naissance à un « cahier des charges » militaire très détaillé. Chose caractéristique, ces directives de la commission de défense nationale sont reproduites en d'autres termes que dans le premier procès-verbal du GTAA. Les principales qualités de l'avion sont décrites différemment. L'idée du chef de l'état-major général (p. v. I/3, p. 16) que « le contenu du cahier des charges militaire était exactement connu dès le début » est erronée. On avait peut-être des idées très générales sur la polyvalence de l'avion à choisir, mais non pas sur les exigences à satisfaire, telles qu'elles étaient indiquées judicieusement à l'article 3 des instructions du chef de l'état-major général (engagement, performances, puissance de combat, exigences quant aux possibilités de décollage et d'atterrissage, entretien, etc.).

Ce manque de clarté apparaît notamment dans le schéma d'organisation établi par le GTAA le 8 mars 1960 pour l'essai d'avions. Ce schéma chargeait le groupe tactique-opératif dirigé par le colonel Bloetzer, dans la première phase, d'établir le cahier des charges militaire, avec les définitions et spécifications. Le GTAA partit ainsi de l'idée qu'on ne lui avait pas donné de cahier des charges. Le chef d'arme des troupes d'aviation et de défense contre avions confirma devant la communauté de travail (p. v. I/3, p. 34) que le GTAA avait établi lui-même son cahier des charges sur la base des vues de la commission de défense nationale. Selon le chef de l'état-major général, le cahier des charges aurait dû être établi par le service de l'aviation et de la défense contre avions, « mais on y renonça vu l'extrême urgence » (p. v. I/3, p. 16). Mais le GTAA n'établit pas non plus de véritable cahier des charges, ainsi qu'il ressort de son rapport final d'octobre 1959, où il est dit (p. 6) : « Il eût fallu d'abord établir un cahier des charges militaire à partir de ces directives (de la commission de défense nationale). Cela ne fut cependant pas possible, parce que le temps manquait et aussi parce que les données techniques concernant les avions qu'on pouvait acquérir étaient insuffisamment connues. Les directives de la commission de défense nationale suffirent toutefois pour commencer et exécuter le travail et aboutir à un projet, sans cahier des charges préalablement établi et approuvé. »

Contrairement à l'avis du GTAA, le défaut d'un cahier des charges est à l'origine de bien des imprécisions. Les militaires qui sont principalement en cause n'avaient et n'ont toujours pas d'unité de doctrine au sujet de notions aussi fondamentales que la polyvalence.

Le chef de l'état-major général et le chef d'arme des troupes d'aviation et de défense contre avions portent la responsabilité formelle de l'absence d'un cahier des charges pourtant prescrit. Les membres du GTAA en portent

aussi la responsabilité matérielle, car ils auraient dû au moins soumettre en temps utile aux services techniquement compétents (sous-groupe front et service de l'aviation et de la DCA) dont ils dépendaient, les principes qu'ils avaient mis au point et les faire approuver formellement par ces services.

#### *4. Le cahier des charges pour l'électronique*

La même imprécision régnait au sujet du cahier des charges pour l'électronique. Comme on n'avait jamais établi, pour l'avion à acquérir, un véritable cahier des charges dans lequel le système d'armement aurait été décrit aussi exactement que possible (p. v. 1/3, p. 16), l'importance de l'électronique pour le choix du modèle fut méconnue. Le chef de l'état-major général devait le constater également par la suite (p. v. 1/3, p. 6 et 8). En fait, le GTAA se donna lui-même un cahier des charges pour l'électronique. Ce cahier des charges a été officiellement établi par le chef d'arme des troupes d'aviation et de défense contre avions le 7 octobre 1961. A cette époque tardive (la décision interne concernant le système Taran était pratiquement déjà prise par le GTAA; la séance consacrée à l'évaluation eut lieu les 11 et 12 octobre et, le 20 octobre 1961, le chef du département militaire fédéral approuvait le choix du système Taran), l'établissement du cahier des charges n'était plus qu'une formalité. Il ne devait, manifestement, servir qu'à justifier le choix du système Taran. Dans un rapport du 25 juillet 1964 du colonel divisionnaire Primault, du colonel brigadier Bloetzer et du colonel Ettinger, on constate avec une certaine surprise que «le cahier des charges a été adapté au système Taran en ce qui concerne le radar de bord»!

Le chef d'arme des troupes d'aviation et de défense contre avions en porte la responsabilité car il aurait dû établir plus tôt le cahier des charges.

#### *5. La compétence pour le calcul des frais*

Bien qu'il eût des attributions étendues, le GTAA ne fut jamais chargé, même pas indirectement, du calcul des frais. Suivant l'article 7 des instructions du chef de l'état-major général du 12 août 1958, le STM devait, «à l'intention du GTAA», mettre au point les questions relatives aux délais, à la possibilité de fabriquer sous licence et aux frais d'acquisition. D'après son rapport final (p. 5), le GTAA fit appel successivement à certains fonctionnaires du service technique pour élucider ces questions, notamment celle des frais d'acquisition. Aucun collaborateur du STM ne fut donc nommément chargé d'établir le calcul de l'ensemble des frais. Cette organisation était fort peu judicieuse et devait d'emblée conduire à des négligences.

La façon de procéder fixée par le chef de l'état-major général dans ses instructions du 12 août 1958 (art. 7) était dangereuses selon l'interprétation que l'on donnait audit article, car ni le STM ni le GTAA ne se sentaient entièrement responsables du calcul des frais.

Ces imprécisions au sein du GTAA apparaissent notamment dans la remarque faite par M. Bloetzer au sujet de l'essai Northtrop (p. v. GTAA du 8. 3. 60); M. Bloetzer déclarait que l'aspect technique et financier devait, conformément à l'ordre du chef de l'état-major général, être traité par le service de l'aviation et de la défense contre avions. Le schéma d'organisation pour les essais d'avions du 8 mars 1960 révèle aussi un manque de clarté. Le STM reçut, selon les instructions du 12 août 1958 du chef de l'état-major général, des missions concernant les délais, la fabrication sous licence et les frais mais aucune place ne fut réservée à ce service au sein du GTAA (contrairement à ce qui avait été fait pour le groupe technique et le groupe tactique-opératif). M. Buri, directeur de la fabrique fédérale d'avions à Emmen qui, plus tard, fut chargé surtout de l'établissement des frais, figure dans le schéma d'organisation comme chef du groupe technique et dans le rapport final comme chef de l'équipe des essais, avec un champ d'activité tout différent. Lors de son audition par la communauté de travail, le chef de l'état-major général pensait que le GTAA répondait du calcul des frais (p. v. II/C/3, p. 4). «C'était le GTAA qui devait donner les chiffres et non pas le service technique militaire; je me fondais toujours sur le GTAA, que je considérais comme compétent» (p. v. II/C/4, p. 21). Toutefois, cette façon formaliste de considérer les faits ne tient pas suffisamment compte de la situation réelle. Le chef actuel du STM (p. v. I/4, p. 19) l'apprécie correctement quand il dit: «l'établissement des données numériques n'était pas confié à une personne déterminée; chacun y participait dans une certaine mesure, personne ne coordonnait». Le président du GTAA déclare lui-même que le GTAA n'était pas chargé du calcul des frais (p. v. II/B/4, p. 8).

Le chef de l'état-major général porte la responsabilité de cette organisation fâcheuse.

## II. Le calcul des frais

Le calcul des frais a été gravement négligé dans la procédure d'évaluation, lors de la préparation du message de 1961 ainsi que lors des modifications décidées plus tard, après le choix du système électronique. Les mesures inadéquates prises pour déterminer les frais en sont la cause principale. Mais des fautes ont aussi été commises dans le cadre de cette organisation défectueuse.

### 1. Le service commercial du STM

A l'époque, le service commercial du STM était encore insuffisamment organisé. Le fait que l'ancien directeur du STM, le colonel brigadier von Wattenwyl, rejeta les propositions d'amélioration faites en 1961 – et sans doute précédemment – par son futur directeur commercial Hauser, fut une erreur qui eut des conséquences fâcheuses dans le calcul des frais. Toutefois il s'agissait, dans l'attitude négative de M. von Wattenwyl, d'une question de principe: il pouvait invoquer les expériences faites avec le système en vigueur lorsqu'il s'était agi d'acquiescer précédemment des types d'avions.

Si l'on avait fait dans le GTAA toute la place qui revenait au STM, l'organisation alors en vigueur eût probablement donné de meilleurs résultats.

### *2. Le calcul des frais communiqué par le GTAA*

Le calcul des frais dans le rapport final du GTAA d'octobre 1959 se fondait principalement sur les indications du directeur Buri, qui exerçait en quelque sorte les fonctions d'un conseiller industriel (p. v. II/C/3, p. 29). M. Buri calcula en particulier les frais de la cellule, tandis que MM. Lüthi et Heiz (tous deux ingénieurs du STM) calculèrent ceux de l'électronique (p. v. II/C/3, p. 28) et que les frais du propulseur étaient établis par M. Koenig (ing. du STM) (p. v. II/C/4, p. 6). Les procès-verbaux du GTAA ne donnent que des indications vagues sur les méthodes de calcul. M. Buri se fondait surtout sur les indications fournies par les entreprises envisagées comme fournisseurs (p. v. II/B/4, p. 33). Le rapport final déclare qu'il s'agit de chiffres indicatifs, ce que confirme le corapport du STM du 27 novembre 1959. Ce corapport fait de nombreuses réserves et exprime l'avis qu'il faudrait compter 5 à 10 pour cent des frais totaux pour les imprévus, ce qui aurait représenté à peu près 100 millions.

Les calculs figurant dans le rapport final étaient, à maints égards, d'une valeur douteuse. Des prix indicatifs ne pouvaient conduire à des indications sûres. Il n'était pas tenu compte ou pas de façon suffisante des modifications déjà apportées à cette époque. On ne savait rien de certain au sujet des frais de l'électronique.

On ne peut plus établir aujourd'hui dans quelle mesure les calculs du rapport final du GTAA étaient faux. Il est seulement prouvé que les chiffres n'étaient pas du tout aussi sûrs que le message de 1961 le donna plus tard à croire, que les calculs et les récapitulations de frais contenaient des lacunes, surtout pour l'électronique, et qu'il n'existait aucune réserve pour les modifications déjà envisagées à cette époque. Il faut cependant relever que la récapitulation des prix dans le rapport final du GTAA était, pour l'ensemble et pour les différentes rubriques, bien plus exacte et complète que celle du message. Le fait que M. Buri établissait tous ses calculs sur la base du Mirage III C assurait déjà à la récapitulation une certaine exactitude. La récapitulation qui figure dans le rapport final du GTAA indiquait 1077,56 millions pour la construction du Mirage sous licence et 1030,45 millions pour l'achat.

### *3. Les réductions apportées*

A la suite des délibérations au sein de la commission de défense nationale, le GTAA ramena plus tard (fin 1959) à 947 millions le total de 1077 millions environ indiqué dans le rapport final. Il le fit en réduisant de 71 millions la position «pièces de rechange» et de 12 millions la position «équipement de rechange», ce qui était considérable (voir l'avis de M. Gerber,

directeur, p. v. II/B/2, p. 27). On réduisit sans raison suffisante les frais accessoires pour les opérations de guerre et le service de paix (frais qui furent ensuite entièrement supprimés pour ces positions). D'une façon générale, on procéda à des abattements d'un tiers. A la demande de la commission de défense nationale et de la section des constructions militaires du service de l'état-major général, le GTAA décida le 14 janvier 1961 de biffer les frais pour le reste de la position « construction », soit 175 millions (p. v. II/C/1, p. 10). Il fit de même pour tous les frais – 36 millions – prévus pour les installations destinées au décollage et à l'atterrissage sur de courtes distances (STOL = Short Taking off and Landing).

En revanche, les réductions opérées parce que les positions en question devaient figurer dans d'autres messages concernant l'armement, notamment dans les messages sur les constructions militaires, ne suscitent aucune objection. La relation avec le Mirage aurait dû être mieux dégagée dans le message de 1961. C'est à tort que les frais du STOL furent biffés après que la cellule eut été transformée en vue de permettre l'aménagement des dispositifs requis.

La commission de défense nationale, qui s'était bornée à donner des indications générales, en porte moins la responsabilité que le GTAA et le chef d'arme des troupes d'aviation et de DCA, qui opérèrent les abattements en connaissance de cause (cf. Keller, p. v. II/B/4, p. 8 : « Ces réductions furent décidées par le GTAA et le chef d'arme après avoir été discutées au sein de la commission de défense nationale »).

#### *4. Les objections du service technique militaire*

A fin 1960/début 1961, les modifications désirées par la Suisse pour le Mirage III C conduisirent graduellement – non pas en raison d'une décision en bonne et due forme émanant d'un service donné – au développement du type III E comme base pour la version III S. Ce fait, auquel s'ajoutait tout le temps passé depuis que le GTAA avait présenté son rapport final (octobre 1959), devait inciter à revoir le calcul des frais.

Le 11 janvier 1961, à l'occasion de la rédaction du message, le chef du STM proposa au chef du département militaire de faire déterminer par une conférence à l'échelon des chefs des services les frais totaux à prendre en considération. Dans sa lettre, il estimait que les frais se montaient alors (à peu près un an après le rapport final du GTAA) à 1125 millions, compte tenu des réductions décidées par la commission de défense nationale. Dans une lettre adressée au directeur Kaech le 17 mars 1964, le chef actuel du STM conclut avec raison que, déjà à l'époque du message, on savait au département militaire que les sommes prévues ne suffiraient pas. M. Kaech partage aujourd'hui cet avis et déclare (p. v. II/B/4, p. 46) que le message de 1961 n'aurait pas dû être adressé aux conseils législatifs, car il donnait

une fausse idée de la situation. M. von Wattenwyl affirma, lors de sa déposition devant la communauté de travail (p. v. II/B/4, p. 36), qu'il n'avait pas approuvé les abattements et n'avait pu concilier avec sa conscience la réduction à 947 millions qui en résultait; c'est pourquoi, dit-il, il avait employé le procédé inhabituel de s'adresser directement au chef du département militaire. Il reçut le 19 janvier 1961 une lettre du conseiller fédéral Chaudet indiquant que le chef de l'état-major général était compétent pour le projet du Mirage selon l'organisation en vigueur (p. v. I/4, p. 8). C'est le 10 mai 1961 seulement, après la publication du message, que le chef de l'état-major général adressa à M. von Wattenwyl une lettre dans laquelle il s'exprimait sur différents points. Le 17 juillet 1961, M. von Wattenwyl reçut une réponse du chef du département militaire fédéral lui-même; il y était dit entre autres qu'on irait trop loin en proposant 20 pour cent de frais supplémentaires sans être en possession d'offres fermes, simplement parce qu'on aurait l'impression que les sommes indiquées ne pouvaient suffire. Il reste à savoir si, faute d'offres fermes, des estimations — et encore à la limite inférieure — auraient été plus sûres! Le chef du STM exposait en outre clairement, dans sa lettre du 11 janvier 1961, pourquoi, à cette époque, des offres fermes n'avaient pu être faites pour de nombreuses positions. Il n'est guère possible de suivre M. Kaech quand il affirme (p. v. II/B/4, p. 45) que les objections du chef du STM ont été examinées avec soin. M. Kaech confirme d'ailleurs qu'on ne les a pas retenues.

La responsabilité des chiffres indiqués dans le message de 1961 doit être imputée en premier lieu au GTAA. Le chef du département militaire est responsable en tant que les avertissements du chef du STM auraient dû l'inciter à faire revoir encore une fois tout le problème des frais. Le chef du STM porte aussi une part de responsabilité du fait qu'il a mal rempli la mission — qui lui avait été confiée en vertu de l'article 7 des instructions du chef de l'état-major général du 12 août 1958 — de déterminer les frais d'acquisition (achat et fabrication).

##### *5. Les données numériques du message de 1961*

En conséquence, les données numériques qui figurent dans le message de 1961 devaient être forcément vagues et peu sûres. Les positions relatives aux frais étaient incomplètes et ne donnaient pas une vue claire de la situation.

Une analyse minutieuse des pièces sur la base desquelles on a établi les frais pour le message de 1961, en particulier aussi les procès-verbaux du GTAA concernant les divers postes, confirment l'impression que le GTAA a tenu le problème des frais pour secondaire. Ces documents montrent en même temps que personne au sein du GTAA ne se sentait responsable de cette question et que les objections du chef du STM ne furent pas prises au sérieux. Dans les procès-verbaux des séances du GTAA tenues au moment

de la rédaction du message de 1961, on trouve des indications fort contradictoires. Le procès-verbal du 13 janvier 1961 montre que, à la demande de M. Buri, les 773,46 millions prévus pour le coût de l'appareil (à l'exclusion de la munition) indiqués dans le rapport final du GTAA (p. 319) ont été ramenés à 690,1 millions, mais il n'est pas dit pourquoi et par qui la réduction a été décidée. Dans un projet partiel du STM concernant le chapitre du message de 1961, il est dit dans le même procès-verbal: «Ohne eingetragene Zahlen». Le chiffre définitif de 871 millions figure pour la première fois dans une note interne du chef du STM datée du 6 mars 1961. Le président du GTAA indiqua par téléphone au chef du STM les frais à faire figurer dans le message.

Le 28 février 1961, le chef du STM fit parvenir au président du GTAA de nouvelles données numériques intéressantes, établies d'après l'indice des prix du second semestre de l'année. Il souligna à nouveau que les dépenses relatives aux dispositifs de décollage et d'atterrissage sur de courtes distances et à de nombreuses autres positions n'étaient pas incluses dans ces chiffres. Les procès-verbaux du GTAA ne font aucunement état d'une discussion relative à cette lettre. Dans une lettre du 23 mai 1961, le STM signale au chef de l'état-major général onze points essentiels non encore éclaircis et demande qu'on en fasse rapport en juillet 1961 au plus tard, pour éviter un dépassement des crédits. La réponse du chef de l'état-major général du 11 juillet 1961 n'apporte rien à cet égard.

Le procès-verbal du GTAA du 24 janvier 1961 mentionne une déclaration du président selon laquelle il conviendrait, avec l'accord du service financier de la direction de l'administration militaire (M. Schneider), d'inscrire un montant de 20 millions pour imprévus, de façon à pouvoir faire face au renchérissement dans les années postérieures à 1961. Dans la séance du 31 janvier 1961, le président précise sa pensée en demandant que le montant, conformément aux instructions de la direction de l'administration militaire, soit réparti, de façon inapparente, entre les différentes positions de frais figurant dans le message et qu'il ne soit pas totalisé. Ainsi fut fait.

Les frais pour l'électronique ont manifestement été supputés de façon tout à fait sommaire du fait que les chiffres des offres et des estimations ont, comme pour d'autres positions, été récapitulés à la légère. On trouve, dans le message de 1961, des chiffres pour l'électronique qui se fondent sur les prix indicatifs et les estimations du GTAA relatifs à un contrat d'option de 1960 pour le modèle anglais Airpass (M. Lüthi, p. v. II/C/4, p. 7; M. Keller, p. v. II/C/1, p. 9) qui n'a pas été retenu par la suite. Le fait en outre que le message ne contienne aucune explication ou réserve constitue une grave négligence.

Il se confirme ainsi que la responsabilité primaire pour les chiffres du message 1961 incombe au GTAA, en particulier à son président. Une part de la responsabilité doit aussi être imputée au STM qui était compétent pour

établir les calculs selon les instructions du chef de l'état-major général du 12 août 1958.

#### *6. La constatation des frais supplémentaires jusqu'à fin 1961*

Les 8 et 12 juin 1961, la maison Dassault avait signalé les frais supplémentaires dus aux modifications demandées par la Suisse. M. Bloetzer (p. v. II/C/4, p. 5) explique aujourd'hui pourquoi on n'eut pas de craintes à cette époque, c'est-à-dire avant et pendant la session parlementaire; on n'avait pas pris au sérieux les remarques de Dassault, car on les considérait comme des arguments avancés en faveur de l'adoption de la version française (avec l'électronique française). En outre, les frais supplémentaires n'étaient estimés qu'à une somme de 12 à 13 millions, qui, de l'avis du GTAA, devait être couverte avec les 20 millions pour «imprévus», mais dont la destination première était la compensation du renchérissement (Keller, p. v. II/B/4, p. 4).

La communauté de travail ne peut accepter cette explication donnée aujourd'hui. La première note de la maison Dassault fut remise à une délégation suisse venue pour négocier avec elle à Paris du 5 au 9 juin 1961. Il est incompréhensible que les délégués prétendent ne pas avoir saisi clairement le sens de cette communication. En réalité, les organes intéressés devaient savoir déjà à ce moment-là que les 12 ou 13 millions que Dassault réclamait pour ses propres dépenses seraient largement dépassés. Il eût aussi fallu se préoccuper des conséquences que ces modifications devaient entraîner eu égard aux frais supplémentaires afférents à la fabrication sous licence (Hauser, p. v. II/B/4, p. 32).

Le STM se rendit assez rapidement compte, à la mi-juillet 1961, que le choix du système Taran entraînerait des frais supplémentaires, qu'il estimait à une somme de 43 à 48 millions (Hauser, p. v. II/B/4, p. 32). Le 24 juillet 1961, il estimait déjà ces dépenses à 85 millions.

Informé par le chef du STM que le délai d'option expirait le 31 juillet 1961, le chef du département militaire, qui était au courant du dépassement des crédits, autorisa la signature des contrats avec l'entreprise Dassault. Une clause spéciale réservait la possibilité du choix définitif de l'électronique. Les contrats furent signés le 25 juillet 1961 à Berne. M. Chaudet renonça à son idée primitive de soumettre l'affaire au Conseil fédéral en raison du dépassement de crédit. Si le contrat n'avait pas été signé en temps utile, il eût fallu s'attendre à de nouvelles conditions formulées par la maison Dassault. C'est pourquoi le STM insistait aussi pour que la signature soit donnée rapidement (Burekhardt, p. v. II/C/4, p. 45). Le sous-chef d'état-major front remplaçait alors le chef de l'état-major général, absent.

Le chef du département militaire fédéral porte la responsabilité de la signature des contrats. Malgré la somme élevée des frais supplémentaires

qu'on pouvait prévoir depuis longtemps, le chef du département militaire se décida pour le choix du système Taran dans une conférence du 20 octobre 1961 qui réunissait les spécialistes s'occupant du projet. Le 15 novembre 1961, les frais supplémentaires estimés par le STM étaient déjà montés à 95,3 millions; le STM appela l'attention sur le risque de nouveaux frais supplémentaires (lettre STM au chef de l'état-major général du 15 novembre 1961 avec annexe «deuxième projet de rapport au chef du département militaire sur les frais supplémentaires d'acquisition du Mirage» Hauser, p. v. II/B/1, p. 10). Le département militaire le signala dans son rapport intermédiaire du 20 décembre 1961 sur l'acquisition de l'avion de combat Mirage. Le Conseil fédéral approuva néanmoins le choix du Taran le 26 décembre 1961.

Dans son ordonnance du 29 juin 1945 concernant les services de caisse, de paiements et de comptabilité dans l'administration fédérale (RS 6, 25), le Conseil fédéral avait lui-même enjoint aux offices «de veiller à ce que les crédits ne soient pas dépassés et qu'ils soient utilisés rationnellement et conformément aux règles de la plus stricte économie» (art. 5).

Le Conseil fédéral porte la responsabilité du dépassement de crédits dû au choix du Taran. Ces frais supplémentaires auraient dû l'inciter à ordonner un examen complémentaire approfondi de toute l'affaire.

#### *7. Le calcul des frais de la fabrication sous licence*

Ces frais de la fabrication sous licence furent calculés avec une incroyable légèreté. Le rapport final du GTAA ne contient pas d'indications sérieuses à ce sujet. Il semble que l'idée de la fabrication sous licence ait été admise dès le début (probablement au vu du rapport établi le 31 août 1959 par une commission ad hoc nommée par le département militaire). On n'a probablement jamais fait de calculs précis au sujet des frais supplémentaires consécutifs à ce mode d'acquisition. On considérait en outre qu'il allait de soi qu'une seconde série de 100 avions Mirage serait construite plus tard. C'est pourquoi le rapport final du GTAA indique toujours les chiffres relatifs à deux séries. Le taux de 15 à 20 pour cent adopté pour les frais supplémentaires afférents à la fabrication sous licence et mentionné dans le message de 1961 (p. 807) était fondé sur des estimations approximatives, pour lesquelles M. Buri, particulièrement compétent pour le calcul des frais, décline expressément toute responsabilité (p. v. II/C/3, p. 29).

#### *8. Les modifications demandées par la Suisse*

Les frais supplémentaires causés par les modifications décidées successivement par divers services et surtout par le chef de l'état-major général furent établis de façon incomplète parce que les personnes compétentes, en particulier le chef de l'état-major général, tenaient ces modifications (profil

se prêtant au garage en caverne, renforcement de la cellule, des freins et du train d'atterrissage, création d'un nouveau type d'avion de reconnaissance) «pour négligeables et croyaient que les crédits à disposition suffiraient à couvrir les dépenses en résultant» (chef de l'état-major général, p. v. I/3, p. 17).

M. Buri déclare s'être opposé à tout changement à effectuer après coup au Mirage III C, ce que confirment en partie les procès-verbaux du GTAA. Il convient de mentionner les procès-verbaux du 29 mai 1959 (frais plus élevés pour le simulateur et l'adaptation au système électronique), du 7 juillet 1959 (frais pour les systèmes de décollage et d'atterrissage sur de courtes distances), et du 7 avril 1960 (ensemble des modifications envisagées). Dans ce procès-verbal, on lit ce qui suit: «Le directeur Buri croit que l'exécution des modifications proposées aujourd'hui rencontrera des difficultés extraordinaires. De très grands efforts seront nécessaires pour combler les lacunes qui existent encore. Les modifications requises par le système électronique ne seront connues qu'après que la fabrication aura déjà démarré, et obligeront ainsi d'installer après coup des conduites et des appareils, ce qui augmentera considérablement le nombre des jours de travail, d'où certaines répercussions sur les frais et les délais». Il faut mentionner aussi le procès-verbal du 20 avril 1960 (nouvelles indications concernant le coût du système électronique). Après les entretiens qui eurent lieu à Paris au sujet de l'intégration du système électronique, M. Buri exprima à nouveau son inquiétude (p. v. II/A/5, p. 18 et 19). Si le chef de l'état-major général affirme (p. v. I/3, p. 17) que MM. Buri et Greinacher n'avaient pas manifesté d'opposition, c'est probablement qu'il n'a pas remarqué les passages en question dans les procès-verbaux du GTAA.

### *9. Le calcul des frais après l'arrêté fédéral du 21 juin 1961*

Le calcul des frais a été négligé jusqu'au moment de la rédaction du message de 1961, mais il l'a été également dans la période postérieure. Ce n'est qu'au moment où l'on disposa des maquettes pour les deux versions (III S et III RS) et alors que la direction du STM avait été réorganisée qu'on put chercher à calculer les frais avec quelque exactitude. Les données devaient toutefois demeurer incertaines jusqu'à fin 1963.

### *10. Contrôle par l'administration des finances*

Lorsque le département militaire proposa au Conseil fédéral l'acquisition d'avions Mirage et que cette proposition fut transmise, selon l'usage, au département des finances et des douanes avec invitation à remettre un rapport, l'administration des finances, (selon note adressée le 3 juillet 1964 à la communauté de travail) éleva des objections contre le calcul des frais.

Le département militaire crut cependant pouvoir les considérer comme des avis de routine (p. v. II/C/4, p. 17), car des remarques semblables figuraient déjà dans des corapports déposés par le département des finances et des douanes lors d'affaires antérieures. L'administration des finances a signalé à plusieurs reprises le caractère discutable du mode de calcul des frais. Le sous-directeur Bieri reconnaît toutefois (p. v. II/B/2, p. 8) que, d'une façon générale, elle a accepté trop facilement certaines explications. Il était convaincu que l'acquisition portait sur un avion déjà au point (Bieri, p. v. II/B/1, p. 5). D'ailleurs, les connaissances lui faisaient défaut pour vérifier tous les devis, qui se fondaient sur de nombreuses données de nature technique.

### III. La rédaction du message de 1961

Le message de 1961 donnait l'impression que toutes les questions importantes étaient éclaircies. Il affichait, au sujet des frais, une assurance qui ne pouvait nullement se fonder sur les données alors disponibles. L'enquête parlementaire confirme que les frais indiqués dans le message de 1961 sont inexacts ou incomplets.

1. Une lettre adressée le 30 mai 1962 par le chef du STM à la section du matériel du service de l'état-major général au sujet de la «petite question» Huber du 22 mars 1962 déclare après coup qu'on s'était laissé guider par le souci de demeurer au-dessous du plafond du milliard et, si possible, de ne pas demander plus du double de la somme accordée pour le P-16. Notre enquête nous le fait présumer. Il n'a pas été possible de prouver que l'ordre avait été vraiment donné de rédiger le message dans un certain sens. On ne saurait donner une telle interprétation à des avis exprimés dans la commission de défense nationale (p. v. II/B/5, p. 8) et à des déclarations du chef du département militaire du 8 mai 1961, où il est question de cette limite du milliard. Ces propos visaient, semble-t-il, le plafond des dépenses militaires.

Le procès-verbal du GTAA du 13 janvier 1961 montre que le message de 1961 et le rapport secret qui le complète ont été rédigés intentionnellement d'une manière tendancieuse, notamment en ce qui concerne les qualités de l'avion à acquérir. On lit dans ce procès-verbal qu'il faut dissiper les doutes de ceux qui croient qu'un avion destiné en premier lieu au combat au sol ne peut pas être aussi employé pour l'interception et inversement. «Nous devons montrer que les qualités supérieures du Draken à basse altitude ne sont pas décisives».

Une lettre adressée le 10 janvier 1961 par le chef du STM au chef du département militaire permet de conclure qu'on a voulu empêcher M. von Wattenwyl et ses collaborateurs König et Straessle de participer à la rédaction du rapport, en particulier du chapitre des frais. L'enquête a donné l'impression qu'on ne voulait pas donner suite aux remarques critiques et autres objections du chef du STM.

2. La rédaction du message de 1961 est une œuvre collective. Les avant-projets des divers chapitres n'ayant en général pas été conservés, il a été d'autant plus difficile pour la communauté de travail d'établir par qui et à quel stade de la préparation certaines assertions trompeuses ont été introduites dans le texte définitif. On peut s'étonner que les avant-projets rédigés par les personnes entendues n'aient pu être retrouvés puisqu'il s'agit des matériaux sur lesquels se fonde l'arrêté fédéral. La communauté de travail a pu établir que le président du GTAA et M. Bloetzer sont responsables du complément secret au message (p. v. II/A/4, p. 9; II/C/1, p. 7), que le directeur Buri (Keller, p. v. II/C/1, p. 5) est responsable de la partie «frais» et que le sous-chef d'état-major front d'alors et son collaborateur, le colonel Werner, portent la responsabilité de la rédaction dans son ensemble (p. v. II/C/1, p. 7).

La communauté de travail a surtout cherché à savoir qui avait introduit dans le texte du message les principales assertions contestées et inexactes, selon lesquelles :

- le Mirage III S ne se distingue du modèle III C que par quelques «légères modifications d'exécution» (message de 1961, p. 804);
- 100 avions, complètement équipés, «y compris l'électronique de bord» coûtent 514,9 millions (message de 1961, p. 815);
- «le Mirage III S est l'un des appareils à hautes performances le plus rapide que l'on construise aujourd'hui» (message de 1961, p. 803).

Le GTAA porte à titre primaire la responsabilité de ces assertions. M. Keller assume l'entière responsabilité pour l'allégation relative aux «légères modifications d'exécution»; l'enquête a montré qu'il avait refusé un texte proposé par M. Greinacher et qui correspondait mieux à la réalité. Le GTAA doit répondre de la déclaration suivant laquelle les dépenses affectées à l'électronique sont de toute façon comprises dans l'ensemble des frais (le système n'était pas encore choisi). Le projet de message établi par M. Werner fut révisé, ligne par ligne, dans une conférence présidée par le chef de l'état-major général. Ce projet ne contenait pas encore les mots «y compris l'électronique de bord». Ils ont été introduits lors de la conférence rédactionnelle. Chose étonnante, l'assertion selon laquelle le Mirage est construit «en série» figure dans le texte allemand, mais non dans le texte français. Il n'a pas été possible d'établir comment ces mots, qui manquent dans le projet du service de l'état-major général, ont été introduits — probablement au dernier moment — dans le texte allemand de l'épreuve d'imprimerie (Kaech, p. v. II/B/4, p. 44). M. Werner croit être l'auteur de ce complément (p. v. II/C/4, p. 45).

Le chef de l'état-major général porte la responsabilité formelle du projet du service de l'état-major général, qui avait été vérifié par le GTAA. On ne peut cependant lui reprocher d'avoir estimé qu'il pouvait transmettre ce

texte à la direction de l'administration militaire. Ce sont le chef du département, le directeur de l'administration militaire et le Conseil fédéral en tant qu'autorité qui portent en dernière instance la responsabilité formelle du message.

#### IV. La dérogation au mandat; le choix de l'électronique

On s'est écarté de l'arrêté fédéral concernant l'acquisition du Mirage essentiellement sur deux points :

- en faisant une différence entre la version «chasseur-bombardier» et la version «avion de reconnaissance»,
- en choisissant un système électronique qui, lors de l'adoption de l'arrêté fédéral, n'avait pas retenu toute l'attention du GTAA et de la commission de défense nationale et pour lequel on manquait donc de données permettant d'en estimer le coût.

##### *1. La création d'un avion spécial de reconnaissance*

(Mirage III RS)

Le message de 1961 ne mentionnait en aucune façon qu'il s'agissait d'acquérir un chasseur-bombardier et un avion de reconnaissance. Le Conseil fédéral y proposait l'acquisition de «100 avions de combat du type Mirage III S» (p. 819) à répartir entre «les escadrilles normales et une escadrille renforcée de reconnaissance» (p. 800). «Sur les appareils ainsi engagés, l'équipement de reconnaissance photographique de jour et de nuit remplacerait les armes destinées au combat au sol» (p. 799 et suiv.). Comme le constate le Conseil fédéral également dans son message de 1964, «il était cependant expressément prévu à l'origine d'utiliser pour l'exploration le même type d'avion que pour le combat» (p. 919). L'arrêté fédéral du 21 juin 1961 parlait, conformément au projet du Conseil fédéral, de l'«acquisition de 100 avions de combat du type Mirage III S» (art. 1<sup>er</sup>).

Au cours du premier semestre de l'année 1961, les organes compétents (GTAA et STM) paraissent avoir remarqué que la solution technique prévue dans le message de 1961 pour les escadrilles de reconnaissance (équipement d'exploration à l'extérieur de l'avion) empêchait d'atteindre les performances de vol prescrites (vitesses supersoniques). Ainsi, le GTAA n'avait pas étudié tout le problème avec le soin voulu avant de faire ses propositions au chef de l'état-major général. Selon les indications fournies par le STM, la version RS adoptée dans la suite se distingue du Mirage III S essentiellement par l'équipement d'exploration, les possibilités d'armement et le système de conduite du feu.

On a tout lieu d'admettre que la décision de créer une version pour l'exploration était en quelque sorte déjà prise lors de la session de juin 1961.

Cela ressort du fait que le chef de l'état-major général, qui se prononça en définitive, se réfère, dans sa lettre du 7 juillet 1961 au chef du STM, à une « lettre du 23 mai 1961 » qui exposait le problème. L'objet ne fut pas soumis à la commission de défense nationale, ni au chef du département militaire et au Conseil fédéral, quand bien même la polyvalence technique était sacrifiée pour les 18 avions de reconnaissance.

Selon les indications dont on dispose aujourd'hui, la décision en faveur d'une version suisse pour l'exploration a été la cause de dépenses élevées qu'on ne saurait cependant chiffrer. Il est vrai que le chef de l'état-major général avait admis précédemment que la solution qu'il avait approuvée permettrait de faire des économies (p. v. de la commission des affaires militaires du Conseil national du 21 mai 1964, p. 13).

La création d'une version spéciale pour l'exploration est en flagrante contradiction avec l'arrêté du 21 juin 1961. Il est incompréhensible qu'on ne s'en soit pas rendu compte. Le chef de l'état-major général en porte la responsabilité, qu'il partage avec l'ancien chef du STM, car il n'était pas habilité à exécuter une mesure qui dépassait manifestement sa compétence.

## 2. Le choix du système électronique

Le système électronique a été choisi dans des circonstances parfois étranges. A la demande pressante des aviateurs, le GTAA, qui s'était d'abord opposé au choix du Taran, étendit au début de 1961 ses évaluations à ce dernier système. Le 29 juin 1961, il se prononça pour celui-ci et libéra l'ingénieur Lüthi de la responsabilité de cette décision. M. Lüthi, électronicien du STM, avait fait de sérieuses réserves au sujet de l'intégration du Taran. M. Bloetzer déclara que la troupe se prononçait en faveur de ce système et qu'il prenait le responsabilité de la décision. Le chef de l'état-major général écrivit le 7 juillet 1961 au chef du STM que le Taran avait la préférence et qu'on en ferait l'acquisition, sous réserve de questions techniques et de conditions d'achat acceptables. Lors de la séance des évaluations des 11/12 octobre 1961 (à laquelle M. Greinacher, membre ordinaire du GTAA, ne participa pas), et après la visite de l'entreprise, qui fit bonne impression, M. Lüthi voulait attribuer à ce système la note 3 prévue au schéma des évaluations. Il motivait sa proposition par le fait que « le mariage avec l'avion aurait des conséquences trop graves pour le personnel et le matériel (p. v. II/C/4, p. 9). M. Keller s'y opposa parce que l'adoption de cette note aurait conduit à l'exclusion du système Taran. « Nous avons alors donné la note 4, car nous ne pouvions prouver les difficultés dont nous avons fait état (M. Lüthi, *ibid.*).

Lorsque la proposition pour le choix du Taran leur fut transmise, ni le chef de l'état-major général ni le chef du département militaire ne furent informés de ces craintes.

C'est peut-être pour cela que le chef de l'état-major général et le chef du département militaire renoncèrent à soumettre l'affaire à la commission de défense nationale. Le fait de ne pas consulter cette commission violait les articles 7 et 8 de l'ordonnance du département militaire du 10 mars 1954, car il ne s'agissait pas du tout, en l'occurrence, d'une question sans portée générale au sens de l'article 8 de ladite ordonnance, question que le chef de l'état-major général aurait pu régler lui-même.

Pourquoi le département militaire a-t-il attendu deux mois, soit jusqu'au 20 décembre 1961, pour renseigner le Conseil fédéral sur la question, l'obligeant ainsi à prendre une décision le 26 décembre déjà, à cause du délai d'option ? C'était là chose incompréhensible.

La documentation fournie à la communauté de travail laisse présumer que l'électronique Taran est supérieure aux autres systèmes.

On a méconnu cependant l'ampleur des conséquences techniques et financières de ce choix, qui constitue un manquement certain des responsables. Il semble que les principales personnes en cause aient pris à la légère les craintes exprimées par les spécialistes quant au choix du système et les difficultés inhérentes à l'intégration. On est de la sorte amené à penser que les aviateurs ont insisté pour le choix du Taran sans se soucier des difficultés possibles à redouter en matière financière comme dans le domaine de l'organisation et de la technique. Le chef de l'état-major général et le chef du département militaire ont été informés uniquement de l'aspect financier de l'affaire, et non pas du problème comme tel. Le rapport du GTAA de janvier 1962 concernant les évaluations relatives à l'électronique ne pouvait pas les renseigner utilement, car il ne faisait que confirmer, d'un bout à l'autre, la nécessité de choisir le Taran.

Les membres permanents du GTAA, soit MM. Keller et Bloetzer, portent la responsabilité première, en tant qu'ils ont assisté aux séances décisives. La responsabilité formelle doit être imputée au chef de l'état-major général, qui, le 16 octobre 1961, a présenté verbalement et, le 21 novembre, par écrit, au chef du département militaire la proposition en question, ainsi qu'à ce dernier, qui a transmis la proposition au Conseil fédéral le 20 décembre. Le chef de l'état-major général comme le chef du département militaire auraient dû reconnaître que ce choix était incompatible avec les chiffres contenus dans l'arrêté fédéral du 21 juin 1961 et avec l'esprit de cet arrêté. Il faut adresser le même reproche au Conseil fédéral, qui, il est vrai, peut alléguer le peu de temps dont il disposa pour prendre sa décision.

### *3. Le passage du Mirage III C au Mirage III E.*

Si le Mirage du type III E a servi de base à la version suisse (III S), cela n'est pas dû en premier lieu au choix du système électronique. Le renforce-

ment du train d'atterrissage et les mesures à prendre pour pouvoir garer les avions en caverne, de même que d'autres modifications demandées par la Suisse, avaient amorcé cette évolution relativement tôt (fin 1960 ou début 1961: M. Keller, p. v. II/A/3, p. 22; M. Grossenbacher, p. v. II/A/1, p. 9). Le chef de l'état-major général et les autorités auxquelles il est subordonné n'ont pas été informés de ce changement, qui n'était connu que du GTAA et des spécialistes du service technique militaire. Lorsque l'Assemblée fédérale prit, en juin 1961, ses décisions en se fondant sur les calculs établis pour le type III C, le passage au type III. E était en réalité déjà accompli. Les contrats relatifs à l'option ne furent, il est vrai, pas adaptés, en sorte que la maison Dassault se vit libérée de certains engagements contractuels pour l'avenir.

## V. Le dépôt tardif du projet portant demande d'un crédit additionnel

### *1. Le groupement des crédits d'ouvrages*

Dans l'avant-projet du message de 1961, le département militaire envisageait de demander un crédit global unique de 871 millions de francs en vue de l'acquisition des avions Mirage ainsi que d'autres fournitures destinées aux troupes d'aviation. A la demande du département des finances et des douanes, le crédit global fut toutefois divisé entre quatre rubriques (100 avions — accessoires et pièces de rechange — munitions — autres fournitures). C'est sous cette forme que le Conseil fédéral soumit le projet d'arrêté aux chambres, qui l'approuvèrent sous cette forme également. Le partage du crédit entre quatre positions se fit cependant de manière superficielle; lors de son audition, M. Kaech, directeur de l'administration militaire, déclara que ce partage avait été opéré de façon quelque peu arbitraire (p. v. II/C/3, p. 22). De l'avis du contrôle des finances, le STM a cependant convenablement réparti, en fonction des besoins administratifs, les quatre crédits d'ouvrages tels qu'ils avaient été votés. Les engagements pris furent dûment suivis, d'abord au moyen de 25 fiches de contrôle. Dès le début de l'année 1962 et jusque vers la fin de 1963, le STM ignora toutefois le crédit global nécessaire du fait des dépenses supplémentaires en perspective (directeur Lehmann, p. v. II/C/5, p. 10).

Les dépenses supplémentaires étaient déjà estimées à 95,3 millions de francs à la fin de 1961. Afin d'éviter «un nouveau retard» et pour d'autres raisons encore, le département militaire jugea qu'il n'était pas possible de solliciter un crédit additionnel des chambres fédérales comme l'aurait exigé notre régime financier. C'est pourquoi il proposa le 20 décembre 1961 au Conseil fédéral de différer de quelque deux ans la demande de crédit additionnel, en faisant valoir que le crédit global de 871 millions de francs ouvert par l'arrêté du 21 juin 1961 ne serait pas épuisé avant la fin de 1964

par les engagements contractés. D'après les calculs faits alors, seul le premier crédit d'ouvrage affecté à l'acquisition des 100 avions ne suffisait que jusqu'à la fin de 1962 au plus tard. Pour surmonter cette difficulté, le département militaire demanda au Conseil fédéral de lui permettre de regrouper les crédits d'ouvrages. Il invoquait à cet effet l'article 1<sup>er</sup>, 3<sup>e</sup> alinéa, de l'arrêté du 21 juin 1961, qui autorisait le Conseil fédéral à procéder, dans les limites du crédit global, à des déplacements de peu d'importance entre les crédits spéciaux.

Le 26 décembre 1961, le Conseil fédéral chargea le département militaire et le département des finances et des douanes d'examiner de concert cette question. Puis, sur les propositions concordantes des deux départements, il décida, en date du 19 janvier 1962, de grouper les crédits d'ouvrages 1 à 3 ouverts par l'arrêté de 1961, — crédits qui, à l'encontre du crédit d'ouvrage 4, concernaient tous l'acquisition d'avions Mirage — et d'autoriser le département militaire à prendre tous les «engagements absolument indispensables pour poursuivre sans à coups l'acquisition des avions Mirage» dans les limites du crédit global de 827,9 millions de francs. Le Conseil fédéral envisageait de présenter une demande de crédit additionnel aux chambres dans le courant du premier semestre de 1963, car le projet concernant la centrale de guidage d'attaque devait être également soumis à ce moment-là.

Ainsi que l'a fait remarquer M. Bieri, sous-directeur de l'administration fédérale des finances (p. v. II/C/4, pp. 13 et suiv.), les fonctionnaires du département des finances et des douanes et du département militaire adoptèrent cet expédient après s'être rendu compte que le partage du crédit global affecté à l'acquisition des avions Mirage en trois crédits d'ouvrages n'était pas pleinement satisfaisant et entraînait des difficultés dans la pratique. Le Conseil fédéral était conscient qu'en vertu de l'article 1<sup>er</sup>, 3<sup>e</sup> alinéa, de l'arrêté du 21 juin 1961, il n'était autorisé à procéder, dans les limites du crédit global, qu'à des déplacements de peu d'importance. Mais il crut précisément que sa décision pouvait encore être considérée comme portant sur des déplacements de peu d'importance, du fait qu'il ne s'agissait que d'une «solution temporaire» (rapport du département militaire du 11 janvier 1962, p. 3; corapport du département des finances et des douanes du 17 janvier 1962, p. 1).

On ne saurait cependant approuver cette argumentation. En affirmant qu'il ne s'agissait que d'une «solution temporaire», le Conseil fédéral partait implicitement de l'idée que l'Assemblée fédérale voterait sans faire de difficultés, le moment voulu, le crédit additionnel qui lui serait demandé. Le parlement ne saurait en aucun cas accepter pareille limitation de sa liberté de décision, qui met en question son droit constitutionnel d'ouvrir des crédits. Le fait que le groupement des crédits d'ouvrages a permis au département militaire de poursuivre l'acquisition des Mirages jusque dans la

première moitié de 1964 prouve que le Conseil fédéral faisait fausse route en se figurant qu'il s'agissait d'une simple question de temps. En effet, au début de 1962 déjà, lorsque le Conseil fédéral prit sa décision, on ne pouvait plus sérieusement espérer pouvoir acquérir les 100 avions de combat au moyen des crédits ouverts par l'Assemblée fédérale en 1961. Si les trois crédits d'ouvrages n'avaient pas été groupés, le Conseil fédéral aurait été amené à s'adresser à l'Assemblée fédérale en 1962 déjà, donc à un moment où le parlement disposait encore, à maints égards, d'une bien plus grande liberté de décision que ce n'est le cas aujourd'hui du fait d'une fabrication déjà fort avancée.

La responsabilité du groupement illicite des trois crédits d'ouvrages Mirage doit être imputée au Conseil fédéral.

## 2. *L'information des commissions des affaires militaires et des finances*

Par cette même décision du 19 janvier 1962, le Conseil fédéral chargeait le chef du département militaire «de renseigner à la prochaine occasion les commissions parlementaires des affaires militaires sur l'état de l'acquisition et le problème des crédits». Le chef du département militaire donna suite au mandat le 27 février 1962 devant la commission des affaires militaires du Conseil national et le 3 mai 1962 devant celle du Conseil des Etats.

Devant les deux commissions, le chef du département militaire fédéral présenta le groupement des trois crédits d'ouvrages comme «une solution temporaire» et promit de soumettre une demande de crédit à la session de printemps 1963 (conseiller fédéral Chaudet, p. v. des commissions des affaires militaires: Conseil national pp. 35 et 36; Conseil des Etats pp. 19 et 20). Les commissaires reçurent également l'assurance que les dépenses supplémentaires à venir ne dépasseraient pas 95,3 millions de francs jusqu'à la livraison complète, (conseiller fédéral Chaudet, *ibid.*, p. 29 et p. 13). Le chef de l'état-major général déclara d'autre part que le choix du Draken n'aurait pas amélioré la situation quant aux délais et aux conséquences financières (p. v. des commissions des affaires militaires: Conseil national pp. 41 et 42; Conseil des Etats pp. 25 et 26). Après la discussion, la commission du Conseil national décida de prendre «simplement connaissance» des indications fournies, en comptant bien que le Conseil fédéral présenterait en temps voulu un projet de crédit additionnel qu'elle se réservait d'examiner plus tard (p. v., p. 47). Quant à la commission des affaires militaires du Conseil des Etats, elle renonça après ces explications à s'exprimer sur ce point, dans l'attente également d'un projet de crédit additionnel (p. v., p. 26).

Sur leur demande, les commissions des finances des deux chambres reçurent les mêmes renseignements en février et mai 1962. Après les indications qui lui furent fournies par le Conseil fédéral, la commission des finances du Conseil national décida «de ne donner son accord à la mesure interne envisagée à titre provisoire qu'au bénéfice de ces explications». Elle

ajouta expressément qu'elle ne saurait en principe approuver le groupement de crédits d'ouvrages.

Le chef du département militaire informa le Conseil fédéral de la réaction des commissions (M. von Moos, président de la Confédération, p. v. I/5, p. 15). Aussi ne peut-on comprendre que le Conseil fédéral se soit cru couvert par les explications données par le chef du département militaire. Il devait savoir que ni les commissions des affaires militaires ni celles des finances, mais uniquement les chambres fédérales, étaient à même de sanctionner ses décisions.

La responsabilité des explications lénifiantes données aux commissions doit être imputée au chef du département militaire. Mais, d'après tout ce que nous savons aujourd'hui, les commissions auraient dû réagir plus énergiquement, bien qu'elles puissent faire valoir que les précisions qui leur ont été fournies sur le montant global des dépenses supplémentaires et sur la date de présentation du projet portant demande de crédit additionnel se sont révélées fausses.

La responsabilité du retard apporté à la présentation du message à l'appui d'une demande de crédit additionnel doit être imputée au chef du département militaire, au directeur de l'administration militaire, mais aussi au Conseil fédéral en tant qu'autorité compétente. Les chiffres connus en 1961 devaient inciter à la prudence. Au début de 1962, on groupa les trois crédits avec l'intention expresse de présenter un message portant demande d'un crédit additionnel dans le courant du premier semestre de 1963. Lors de la discussion, en juillet 1963, du programme financier à long terme, la commission de défense nationale apprit que l'acquisition des Mirages entraînerait des dépenses supplémentaires d'au moins 200 millions de francs. Aussi ne parvient-on pas à comprendre pourquoi le Conseil fédéral ne publia son message que le 24 avril 1964.

### *3. L'information de l'Assemblée fédérale*

Les chambres fédérales ont été tenues trop longtemps dans l'ignorance de la situation réelle. Ainsi qu'en témoignent les remarques faites le 30 mai 1962 à titre interne par le chef du STM, la réponse du Conseil fédéral à la petite question Huber du 7 septembre 1962 cherchait à rassurer les esprits. Au printemps de 1963, le service de l'état-major général inséra dans le plan financier à long terme un montant de 200 millions de francs destiné à couvrir les dépenses supplémentaires afférentes à l'acquisition des Mirages. La commission de défense nationale en discuta le 3 juillet 1963. Or il s'avéra, au moins à partir du milieu de l'année 1963, qu'il y aurait un minimum de 200 millions de francs de dépenses supplémentaires. Durant toute l'année 1963, ni le Conseil fédéral ni le parlement ne furent tenus au courant de l'évolution des autres aspects de l'affaire.

Et pourtant, dès le milieu de l'année 1962, il ne manqua pas de sérieuses mises en garde à l'échelon administratif interne. C'est ainsi que le 27 août 1962 M. Koenig, ingénieur particulièrement versé dans les questions relatives à l'acquisition d'avions, avait écrit à M. Zellweger, chef ad interim du STM, qu'il ne faisait aucun doute, « que l'affaire des Mirages était maintenant dans un mauvais pas, tant en ce qui concerne les délais que les crédits. Faut-il dépeindre les perspectives comme particulièrement sombres et dire que nous nous dirigeons presque vers une catastrophe ou faut-il qualifier d'une autre manière la situation ? C'est là affaire d'appréciation. Mais, de toute façon, on ne saurait guère contester que la situation est extrêmement délicate, infiniment plus délicate qu'on ne se l'imaginait en 1961 ». Si les autorités responsables n'ont pas ou n'ont guère tenu compte de ces avertissements, cela ne peut être dû qu'au fait qu'on restait systématiquement sourd à la voix de ceux qui ne faisaient pas partie du petit groupe du GTAA.

## VI. Remarques finales

1. Les personnes directement intéressées font valoir qu'après l'échec du P-16 le temps pressait; la devise était alors: avançons! « Il fallait remplacer dès que possible les Vampires » (Chef EMG, p. v. I/3, p. 6). A partir de 1959, les autorités militaires supérieures furent fortement occupées par la réforme de l'organisation militaire et l'organisation des troupes. Les questions d'armement constituaient une charge très lourde pour le chef de l'état-major général, surtout avant qu'ait été institué le sous-groupe planification du service de l'état-major général.

2. En dépit de toutes les erreurs commises, l'enquête n'a pas relevé un seul indice d'actes ou de comportements malhonnêtes qui auraient eu pour mobile la recherche d'avantages personnels. La communauté de travail est en effet convaincue de la parfaite intégrité personnelle du chef du département militaire et du chef de l'état-major général, auxquels elle doit, dans le présent rapport, imputer la responsabilité de nombreuses décisions et mesures.

3. On peut se demander si tous les autres intéressés ont fait preuve de la loyauté prescrite par la constitution à l'égard de l'Assemblée fédérale. Divers épisodes de l'affaire du Mirage, certaines tournures propres à induire en erreur et des indications douteuses figurant dans le message de 1961 ainsi que plusieurs faits qui se sont produits à propos du choix de l'électronique Taran, permettent d'inférer que quelques-unes des personnes intéressées ont eu une attitude tendancieuse ou trop peu scrupuleuse. On ne saurait dire si tous les intéressés ont agi de bonne foi en pleine conscience de l'obligation qu'ils avaient de pourvoir à ce que ces renseignements destinés au parlement soient véridiques. La confrontation optimiste de diverses indications du message de 1961 avec les explications contradictoires du message de 1964

(voir tableau p. 339 et suivantes) ne permet guère de croire à l'entière bonne foi de tous les collaborateurs qui ont rédigé le message. De l'avis de la communauté de travail, chaque fonctionnaire doit tout naturellement respecter la répartition des pouvoirs politiques définie par la constitution et, partant, les décisions et la liberté de décision du parlement. Ce principe doit toujours primer le zèle professionnel et le désir d'aboutir à une solution encore meilleure. Il ne nous incombait pas d'examiner si ce mépris des obligations de service appelait dans certains cas des mesures disciplinaires. En vertu de la répartition des attributions, ce sera, le cas échéant, au Conseil fédéral de faire le nécessaire.

4. Les principaux résultats de l'enquête peuvent se résumer comme suit :

- a. Le calcul des frais était mal organisé au sein du GTAA ;
- b. Le message de 1961 était en partie tendancieux, en partie rédigé de façon peu consciencieuse et, ici et là, en termes véritablement propres à induire en erreur ;
- c. Dans l'exécution de l'arrêté fédéral, on s'est laissé guider par un « perfectionnisme » qui ne tenait pas réellement compte des limites financières du projet et s'écartait, sur divers points, de l'arrêté fédéral ;
- d. Les frais supplémentaires qui s'annonçaient déjà avant l'adoption de l'arrêté fédéral auraient dû inciter le Conseil fédéral à différer le message ; le risque d'un dépassement de crédit aurait dû, par la suite, retenir l'administration et le Conseil fédéral de poursuivre purement et simplement l'acquisition. Lorsqu'il fut informé, à fin 1961, le Conseil fédéral aurait pu renseigner les conseils législatifs et demander de nouvelles instructions. Au lieu de le faire, il permit, en groupant les crédits d'ouvrages, à l'administration de poursuivre, à grands frais, la voie dans laquelle elle s'était engagée. Il admit que les conseils législatifs ne feraient plus d'objection pour accorder le crédit additionnel qu'on leur demandait. En attendant jusqu'en 1964, il restreignait chaque mois davantage la liberté de décision des chambres ;
- e. C'est le Conseil fédéral qui est responsable de la tournure fâcheuse qu'a prise l'affaire du Mirage.

## CHAPITRE 3

**La situation financière****I. La situation initiale**

Le message de 1961 contenait les indications suivantes sur les ressources financières nécessaires pour acquérir 100 avions de combat Mirage III S (p. 815) :

	En millions de francs
100 avions complètement équipés, y compris l'électro- nique de bord . . . . .	514,9
Accessoires et pièces de rechange <sup>(1)</sup> . . . . .	231,4
Munitions . . . . .	<u>81,6</u>
Total pour l'acquisition des avions Mirage . . . . .	827,9
Autres acquisitions de matériel pour moderniser l'aviation et les troupes d'aviation, sans rapport avec l'acqui- sition des avions Mirage . . . . .	<u>43,1</u>
Total	871,0

Les conseils législatifs prirent acte du fait qu'il faudrait encore une somme de 150 à 200 millions pour des matériels de bord et au sol, pour l'automatisation de la conduite des avions et pour les constructions nécessitées par l'acquisition du nouvel avion.

Le parlement n'avait aucune raison de douter de la valeur des informations données, qui paraissaient sérieuses. Par la suite, il a cependant fallu constater que le parlement et le peuple se berçaient d'une sécurité illusoire. Le message de 1964 indique comme encore incertaines de nombreuses données qui paraissaient définitives dans le message de 1961.

Du point de vue financier, le Conseil fédéral ne s'est pas acquitté du mandat d'acquérir 100 Mirages pour la somme de 827,9 millions qu'il avait calculée. Chacun sait que le parlement n'aurait jamais voté les propositions du Conseil fédéral s'il avait connu le montant définitif. Malgré cela, le Conseil fédéral demande dans son message du 24 avril 1964 un crédit additionnel de 576 millions sans pouvoir donner même approximativement des indications concernant le total des frais.

La communauté de travail a considéré par conséquent qu'elle avait le devoir d'établir comment avaient été calculés les frais indiqués dans le message de 1961.

**II. L'évolution des frais afférents au Mirage**

Le tableau ci-après donne l'évolution des frais jusqu'au message de 1964.

(<sup>1</sup>) Cette position comprend également l'équipement au sol.

L'évolution des frais afférents au Mirage en millions de francs	Frais appréciés par le GTAA en octobre 1959	Réductions dédicées par la CDN à fin 1959	Modifi- cations apportées par le GTAA le 14.1.61	Message de 1961	Dépenses suppl. prévues dans le rapport interméd. du STM du 15.11.61	Message de 1964		
						Dépenses suppl. proprement dites	Renchérisse- ment 1.1.62 à 31.12.68	Dépenses globales
	1	2	3	4	5	6	7	8
<i>Coût de l'avion</i>								
Cellule, propulseur, électronique	480	—	+ 35	515	+ 66,7	212	150	877
Bâtiments affectés à la fabrication	8	— 1	— 7	—	—	—	—	—
<i>Coût des accessoires</i>								
Pièces de rechange, matériel de corps etc. . . . .	293	— 83	+ 1	211	+ 28,6	71	50	332
<i>Essais en vol</i> . . . . .	—	—	—	—	—	43	6	49
<i>Imprévus</i> . . . . .	—	—	+ 20	20	—	30	—	50
<i>Coût des munitions</i> . . . . .	82	—	—	82	—	—	14	96
<i>Frais accessoires pour l'engage- ment opérationnel.</i> . . . . .	174	— 36	— 138	—	—	—	—	—
<i>Frais accessoires pour le service de paix</i> . . . . .	40	— 10	— 30	—	—	—	—	—
Total Mirage . . . . .	1077	— 130	— 119	828	+ 95,3	+ 356	+ 220	1404
<i>Crédit d'ouvrage 4</i> (Autre matériel destiné à l'avia- tion et aux troupes d'aviation) .	43	—	—	43	—	—	—	43
Total général . . . . .	1121 (1)	— 130	— 119	871	+ 95,3	+ 356	+ 220	1447

(1) en chiffre rond

### III. Le problème des coûts dans l'optique d'aujourd'hui

#### 1. *Les frais globaux*

Au début de l'enquête, la communauté de travail a demandé au STM, d'établir un compte détaillé des frais. Il en est résulté un «livre rouge» où figure la totalité des frais requis par l'acquisition de 100 Mirages III S ou d'une partie d'entre eux ainsi que les dépenses globales qu'entraînerait la renonciation aux avions Mirage. Dans la lettre accompagnant le «livre rouge», le STM appela toutefois l'attention sur le fait que les chiffres indiqués en cas d'annulation de toute la commande n'étaient que des estimations, les entreprises intéressées n'ayant pu être consultées. Au surplus, seules les créances des entreprises elle-mêmes permettraient de déterminer avec exactitude les pertes qu'elles subiraient du fait d'une liquidation totale.

Le tableau de la page suivante donne les chiffres auxquels le STM a abouti.

Le contrôle fédéral des finances a été chargé par la communauté de travail de vérifier les chiffres calculés par le STM. Dans son rapport du 31 juillet 1964, il tient à relever que les données ont été déterminées avec la plus grande exactitude, compte tenu de ce que l'on peut savoir aujourd'hui de l'état de la commande des avions Mirage, et que le directeur commercial du STM a surveillé en personne l'établissement définitif des frais.

Désireuse de présenter aux chambres, autant que possible, des chiffres sûrs, la communauté de travail fit appel à un comité d'experts de l'industrie composé de MM. Max Baumer, directeur financier d'une entreprise de construction mécanique à Arbon, Alfred Bernhard, organisateur-conseil, à Schaffhouse, Alois Etter, juriste d'entreprise, à Zoug, et H. U. Widmer, ingénieur en organisation, à Uzwil. Ces experts furent invités

- à apprécier, sous l'angle des méthodes d'évaluation et des usages suivis dans l'industrie, les données établies pour le cas d'annulation par le «livre rouge» du 17 juillet 1964;
- à se prononcer, si le temps le permet et sur la base des constatations faites dans l'exécution du mandat, sur les frais dont il est fait état.

L'expertise aboutit à un rapport final du 19 août 1964, qui a la teneur suivante:

- Des points de vue tant juridique qu'économique, nous approuvons les principes d'annulation adoptés par le STM. Pour ce qui a trait aux dommages-intérêts dus en cas d'annulation totale ou partielle de la commande, nous avons cependant fondé, autant que possible, nos calculs sur une analyse des données, contrairement au STM, qui s'est parfois contenté d'estimations.

Coût d'acquisition du Mirage en millions de francs	100 Coût d'acquisition pour 100 avions III S/RS/BS/C calculé en automne 1963 compte non tenu du renchérisse- ment	0 Coût estimé en cas d'annulation totale de la commande à la fin de septembre 1964	70 Coût d'acquisition estimé pour 70 avions III S/RS/BS/C (série mixte S/RS) compte non tenu du renchérisse- ment	50 Coût d'acquisition estimé pour 50 avions III S/RS/BS/C (série mixte S/RS) compte non tenu du renchérisse- ment	30 Coût d'acquisition estimé pour 30 avions III S/RS/BS/C (1 seul prototype RS) compte non tenu du renchérisse- ment	Valeur marchande du matériel acquis X = matériel dont le produit de la vente, en cas de liquidation, dépasse la valeur de feraille
1	2	3	4	5	6	7
1. Coût de l'avion (cellule, propulseur, électronique) . . .	743	511	678	634	585	X (1)
2. Coût des accessoires et des pièces de rechange, divers maté- riel de corps etc. . . . .	292	125	271	246	218	X
3. Imprévus . . . . .	50	20	45	40	35	
4. Essais en vol . . . . .	43	20	43	43	42 (2)	
5. Coût des munitions . . . . .	86	58	86	86	86	X
Coût prévu par le message de 1964, compte tenu du renchérissement sur le prix ferme jusqu'à la livrai- son, mais à l'exclusion du renché- rissement automatique à partir de la fin de 1961 . . . . .	1214	734	1123	1049	966	—
Renchérissement automatique à partir de la fin de 1961 en % . .	15,5	10,0	15,0	14,5	13,0	—
Coût total compte tenu du renché- rissement jusqu'à la livraison, mais à l'exclusion du crédit d'ouvrage n° 4 et des dépenses supplémentaires postérieures (estimation) . . . . .	190	73	168	151	126	—
Plus estimation grossière des dépenses supplémentaires enga- gées postérieurement pour le matériel au-delà du crédit prévu par le message de 1964 . . . . .	1404 (fin 1968)	807 (fin 1964)	1291 (milieu 1968)	1200 (début 1968)	1092 (fin 1967)	—
Total	100—300	—	100—250	100—200	100—150	
Total	1500—1700	807	1390—1540	1300—1400	1190—1240	

(1) Sans l'électronique.

(2) La différence de 1 million vient de ce que l'avion de reconnaissance n'a fait l'objet d'aucun essai en vol.

— Les frais d'annulation totale ou partielle indiqués dans le «livre rouge» peuvent être considérés, à notre avis, comme des données indicatives sûres mais représentant plutôt un minimum. De même que le STM, nous avons renoncé à fixer un chiffre pour le bénéfice éventuel de la liquidation (matériel déjà livré, etc.).

Il ressort des considérations énoncées par les experts pour les diverses rubriques qu'une liquidation entraînerait les suppléments suivants: cellule 15 millions de francs, propulseur 20 millions, renchérissement automatique du coût de la vie 8 millions, total 43 millions. Du fait d'une réduction de 5 millions des dépenses afférentes aux munitions, le solde de la somme correspondant au renchérissement se monte à 38 millions, ce qui porte les dépenses totales à 845 millions, contre 807 millions selon le «livre rouge».

Le tableau ci-après indique les dépenses déjà engagées: En millions de francs

Crédit selon l'arrêté fédéral du 21 juin 1961 . . . . .	871,0
Dépenses engagées jusqu'au milieu de 1964:	
Crédits d'ouvrages 1 à 3 . . . . .	755,5
Crédit d'ouvrage 4 . . . . .	20,9
	<hr/>
Total	776,4

Les frais globaux calculés pour des séries réduites englobent, par rapport aux frais prévus pour 100 avions, une plus grande part de pièces de rechange et de munitions, en sorte que les dépenses totales afférentes à l'acquisition de 70, 50 et 30 avions sont proportionnellement plus élevées que pour 100 appareils. La communauté de travail a abouti à la même conclusion que la direction commerciale du STM après que des analyses approfondies eurent montré que les dépenses affectées aux pièces de rechange et aux munitions avaient été sous-estimées dans le message de 1961.

## 2. Les frais courants consécutifs à l'acquisition d'avions Mirage

Le colonel brigadier Gerber, directeur des aérodromes militaires, a répondu dans une expertise circonstanciée aux questions soulevées à propos du service et de l'entretien des avions Mirage ainsi que de l'infrastructure nécessaire. Les frais annuels d'exploitation requis par 100 avions Mirage III S/RS se montent, selon lui, à 30 millions de francs. Selon les dépositions de M. Gerber, ces dépenses comprennent les frais requis pour l'entretien de l'électronique. 26,5 des 30 millions entrent dans le budget d'exploitation de la direction des aérodromes militaires, tandis que le solde, soit 3,5 millions de frais de carburants, est à la charge du commissariat central des guerres.

Le contrôle fédéral des finances a vérifié les chiffres fournis par la direction des aérodromes militaires et a abouti à la conclusion qu'ils pouvaient servir de base sérieuse pour les décisions que la communauté de travail sera amenée à prendre.

Quant à la reconversion des pilotes, les frais nécessités par leur instruction courante — solde et indemnités de déplacement — sont négligeables en comparaison du coût global des avions Mirage. S'il se révélait nécessaire de faire exclusivement appel à des pilotes de métier — ce qui est cependant contesté par le chef d'arme des troupes d'aviation et de DCA — il y aurait lieu de prévoir environ 1,4 million de francs de dépenses supplémentaires par an, à savoir la somme correspondant aux traitements des pilotes de 2 escadilles et demie.

### *3. Les frais d'infrastructure*

L'exploitation, le service et l'entretien des avions Mirage entraînent des frais supplémentaires occasionnés par l'aménagement ou la construction de bâtiments et d'ouvrages de génie civil. M. Gerber, directeur, qui, en sa qualité de représentant du maître de l'ouvrage, est appelé à établir les cahiers des charges, évalue à 30 millions de francs les dépenses totales afférentes à l'infrastructure requise par le Mirage. La demande de crédit devrait être soumise au parlement dans un message à venir. Selon le délai de livraison des avions, il est prévu de solliciter pour les projets de construction urgents une avance jusqu'à concurrence de 10 millions de francs (message de 1964, p. 926).

Chargé par la communauté de travail de vérifier aussi ces données, le contrôle fédéral des finances a été amené à reconnaître que les chiffres indiqués étaient le résultat de calculs sérieux.

### *4. Les frais supplémentaires afférents aux pièces de rechange*

Le directeur des aérodromes militaires évalue à 50 millions de francs les besoins en pièces détachées non encore satisfaits (pour 100 avions). Consulté, M. Hauser, directeur commercial du STM, a déclaré que ces 50 millions étaient compris dans la réserve de 100 à 300 millions de francs prévue pour les dépenses supplémentaires futures.

### *5. Les frais afférents aux dispositifs d'envol et d'atterrissage sur de courtes distances*

Ces frais ont été estimés à 36 millions de francs dans le rapport final du STM, mais non dans le message de 1961 ni dans celui de 1964. Puisque la cellule de l'appareil a été transformée pour de nouveaux dispositifs, il faut s'attendre que tôt ou tard un crédit sera sollicité à cet effet.

### *6. Le système semi-automatique de conduite et de guidage au sol*

Le système de guidage au sol est nécessaire aussi bien pour l'engagement des avions Mirage que pour les fusées Bloodhound. Pour connaître avec exactitude les dépenses auxquelles il faut s'attendre, la communauté de

travail a chargé le STM d'établir un relevé des frais. Selon les données actuellement disponibles et qui, pour les principales rubriques, reposent sur les pourparlers relatifs à l'option, les dépenses s'élèveront à 200 millions de francs, compte tenu du renchérissement calculé jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet 1965 (relevé du STM du 31. 7. 1964). Ce dernier chiffre n'englobe cependant pas les 27 millions de francs de constructions. Le contrôle fédéral des finances, qui a vérifié ce relevé, a aussi été chargé d'examiner les frais courants d'exploitation, que le service de l'état-major général fixe à 3 millions de francs par an, sur la base des chiffres fournis par la direction des aérodromes militaires.

On ne saurait dire dans quelle mesure ces estimations se réaliseront. Il faut néanmoins reconnaître que l'administration s'emploie à éliminer les surprises d'ordre financier en créant des postes de réserve calculés au mieux. Une certaine prudence est tout de même de mise et doit subsister malgré les déclarations de la commission de défense nationale et du service de l'état-major général selon lesquelles les 200 millions de francs constituent un plafond qui ne sera pas dépassé. Il incombera au Conseil fédéral de se prononcer dans les détails sur ces questions techniques et financières dans le message y afférent.

#### *7. L'intégration de l'électronique Cyrano II ?*

La communauté de travail a aussi examiné s'il serait encore possible aujourd'hui d'acquérir des avions Mirage III équipés avec l'électronique Cyrano II. Les calculs faits à ce sujet sont dans une large mesure des estimations approximatives mais qui, selon l'avis du contrôle fédéral des finances, constituent des hypothèses de travail réalistes. Toujours suivant l'opinion du contrôle fédéral des finances, les résultats sont à la limite inférieure des frais auxquels il faut s'attendre. Les données à disposition permettent d'affirmer que l'acquisition du Mirage III équipé avec l'électronique Cyrano II serait encore possible mais ne serait pas moins coûteuse que l'acquisition du Mirage III S avec l'électronique Taran, compte tenu des frais de liquidation. Il faudrait prendre cependant son parti d'inconvénients concernant l'engagement technique et les délais. Si l'on voulait remplacer l'électronique Taran par le système Cyrano, il faudrait aussi installer l'engin téléguidé français à la place de l'engin américain qui est prévu, car la combinaison de l'engin américain avec l'électronique française rencontrerait de sérieuses difficultés. Le projet actuel concernant le système de guidage au sol est fondé sur la combinaison électronique Taran/engin téléguidé américain, de sorte qu'un changement d'armement latéral exigerait une révision du système d'attaque.

La communauté de travail ne saurait, dans l'état actuel des choses (cf. p. 343) préconiser la liquidation de l'électronique et des engins téléguidés américains.

## IV. Les mesures relatives au calcul des frais, à l'ouverture des crédits et à la surveillance de leur emploi

### 1. *Les faits*

Le passage de l'acquisition d'un avion (entièrement développé selon le message de 1961) au développement d'un avion en cours d'acquisition a eu des conséquences capitales en ce qui concerne le calcul des frais et le régime financier (plan financier, surveillance de l'emploi des crédits). Les organes responsables ne reconnurent pas ou que trop tard la portée financière des modifications techniques en sorte que le crédit additionnel n'a été demandé qu'en 1964. Dans les chapitres consacrés aux questions de responsabilité et d'organisation, on examinera les causes de la tournure malheureuse prise par l'affaire.

Les recherches de la communauté de travail ont montré de la façon la plus nette que, dans la phase des modifications apportées à l'avion, les impératifs techniques occupaient à tel point les esprits qu'on ne tint aucun compte des divers avertissements donnés au sujet des frais. Il importe donc d'examiner comment prévenir, à l'avenir, la répétition de pareilles affaires.

La communauté de travail part de l'idée que les crédits à ouvrir par le parlement doivent être exactement mesurés suivant les conditions propres aux acquisitions de très grande ampleur. Elle considère qu'il conviendra, le cas échéant, en pareille circonstance, de recourir préalablement à un crédit pour l'établissement du projet et qu'un plan financier tout à fait sûr doit aller de pair avec les calculs d'ordre technique. Ce n'est que de cette façon que les autorités ou services responsables pourront connaître en tout temps les conséquences financières de ce qui se fera dans le domaine technique et prendre leurs décisions.

### 2. *Le calcul des frais lors de futurs projets d'acquisition*

#### a. Un office central de direction

Les considérations énoncées sous chiffre 1 montrent qu'il est nécessaire de créer un office central supérieur qui pourra donner aux autorités et services responsables tous les éléments permettant d'apprécier avec soin la situation sous l'angle industriel. En ce qui concerne le calcul des frais, il en résulte ce qui suit:

- L'office doit déterminer tous les facteurs pouvant entrer dans le calcul des frais. Des modifications ne peuvent être faites sans que la question des frais ait été soigneusement étudiée et que le résultat de cet examen ait été porté, comme élément déterminant de la décision, à la connaissance des autorités ou services habilités à se prononcer.

- Les frais calculés par les organes techniques doivent être soumis à l'examen critique de spécialistes bénéficiant d'une expérience industrielle; au besoin, ils seront assistés d'experts pris au dehors.
- On indiquera les bases des calculs en mentionnant notamment les facteurs d'incertitude. Lorsqu'il s'agit seulement d'estimations approximatives, il faut indiquer l'ordre de grandeur (avec ses limites inférieure et supérieure). L'indication de décimales ne doit pas donner l'impression de l'exactitude alors qu'elle est purement apparente.
- En principe, le département militaire — assisté, le cas échéant, de spécialistes — devrait être en mesure d'examiner et de garantir lui-même la valeur des calculs (voir le chapitre 5, p. 356).

#### b. L'institution du contrôle des engagements

Comme l'avait fait la commission des finances dans la session d'été 1964, la communauté de travail recommande l'institution générale du contrôle des engagements. Dans le cas du Mirage, le STM s'est livré à un tel contrôle. A la demande de la communauté de travail, le contrôle fédéral des finances l'a examiné. Il a émis à son sujet, dans son rapport du 31 juillet 1964, le jugement suivant:

«Le STM tient depuis longtemps un contrôle exact des engagements. Une carte est établie pour chaque crédit. Toute commande concernant ce crédit y est inscrite avant que la commande soit valablement passée. Si l'on constate un dépassement de crédit, la commande est retournée à l'organe compétent pour qu'il établisse ce qu'il en est. Le contrôle tenu par le STM n'indique ainsi que les engagements réellement pris. Les données du contrôle sont récapitulées tous les trimestres et ces récapitulations sont communiquées aux services fédéraux compétents.

Les recherches qui nous sont demandées tendent à établir si et comment les dépassements de frais résultant de modifications intervenues dans l'acquisition du Mirage sont déterminés et surveillés au fur et à mesure. Pareil contrôle systématique n'existe pas. Selon les informations reçues, il n'aurait pas non plus pu être exécuté, parce que les frais des modifications prévues ne pouvaient, dans la plupart des cas, pas être calculés. Nos recherches ne pourront ainsi se fonder que sur les documents à disposition.»

Il ressort de ce qui précède que les engagements effectivement pris ont été examinés quant à leur rapport avec le crédit dans son ensemble mais qu'on ne s'est pas occupé de la question des dépassements de crédit pouvant résulter de tel ou tel engagement. Cet état de choses a eu pour effet que des engagements pris en vue de l'acquisition du Mirage ont entraîné des dépenses débordant largement les limites tracées par l'arrêté fédéral de 1961.

Pour juger si un crédit d'ouvrage sera suffisant, il faudra considérer non seulement les engagements déjà pris, mais aussi — et en toutes circonstances — les dépenses qui seront engagées jusqu'à ce que l'affaire soit arrivée à son terme. Les contrôles devraient donc empêcher que le crédit d'ouvrage qui a été ouvert ne soit dépassé par l'effet d'engagements déjà pris mais aussi permettre que les organes d'exécution renseignent à temps les services dont ils dépendent lorsqu'il faut constater que l'objectif ne peut pas être atteint au moyen du crédit d'ouvrage qui a été accordé.

#### c. La collaboration de l'administration des finances

En vue de donner davantage de poids aux corapports du département des finances et des douanes, il conviendrait de faire appel à l'administration des finances déjà lors du planning des crédits d'une certaine ampleur.

#### d. Le renforcement du contrôle des finances

Nous avons déjà relevé que la communauté de travail jugeait indispensable d'instituer le contrôle des engagements pour les crédits d'une certaine ampleur. Pour pouvoir prendre de telles mesures à l'échelon du département, il importe également d'améliorer la haute surveillance en matière financière. En marge du service central appelé à surveiller les coûts au sein du département militaire, il est nécessaire de renforcer le contrôle fédéral des finances et, à cet effet, d'en reviser le règlement. La communauté de travail est d'avis que la question devrait être examinée par la délégation des finances, qui prendrait contact à cet effet avec le Conseil fédéral, le contrôle des finances étant tout à la fois un organe du gouvernement et un instrument du contrôle parlementaire.

### 3. *Les crédits de développement*

Pour les recherches appliquées qui sont complexes ou les acquisitions encore en développement, il convient de procéder par étapes. Par un sérieux examen préalable, on déterminera d'abord l'ampleur du projet sous ses principaux aspects et en particulier sous l'angle financier. Ce travail préparatoire devra être financé par un crédit de développement (voir le chapitre 5, p. 351).

### 4. *Les crédits d'ouvrages*

On a suggéré d'abandonner le système actuel des crédits d'ouvrages. La communauté de travail a aussi examiné cette question avec le plus grand soin.

Un crédit d'ouvrages est un crédit d'engagement, par opposition au crédit de paiement. Il autorise le bénéficiaire à contracter, dans les limites d'un montant donné, des engagements en vue de la réalisation d'un projet bien défini.

Contrairement au crédit de paiement, il est lié non pas à un certain exercice annuel, mais au délai requis pour la réalisation du projet. Le système des crédits d'ouvrages a été notamment institué en raison du fait que les acquisitions importantes et compliquées ainsi que les développements s'étendent régulièrement sur des années et débordent ainsi du cadre étroit de l'exercice annuel. En pareil cas, le crédit d'engagement est seul en mesure de garantir le droit reconnu au parlement de voter les dépenses, tout en étant également le seul à permettre aux organes exécutants de prendre des dispositions à longue échéance.

Le crédit d'ouvrages n'assigne pas seulement une tâche aux organes administratifs; ces derniers sont tenus par là même de respecter un certain plafond de dépenses. Ce respect a visiblement fait défaut en l'occurrence.

La communauté de travail a abouti à la conclusion que le système des crédits d'ouvrages était judicieux et devait être conservé. Toutefois, le système appelle absolument des améliorations. Il importe en particulier de déterminer avec davantage de soin les crédits nécessaires, de nettement délimiter les attributions entre les divers services intéressés et de mieux surveiller les différents crédits.

### *5. Le calcul du renchérissement*

On peut se demander si les crédits à solliciter devraient être d'emblée majorés du montant correspondant au renchérissement probable. Cette manière de faire compliquerait grandement le contrôle des crédits. Aussi la communauté de travail incline-t-elle, comme le département des finances et des douanes, à penser que toutes les demandes de crédits devraient faire abstraction du renchérissement. Les dépassements de crédits imputables au renchérissement seraient couverts par des crédits additionnels. Il ne sera possible de se prononcer une fois pour toutes sur cette question que lorsque le département des finances et des douanes aura terminé les études auxquelles il procède actuellement.

## **V. L'acquisition des avions Mirage et ses incidences sur le programme financier d'armement à long terme**

### *1. Le programme financier*

Au vu de la proposition du département militaire du 15 juin 1964, du rapport du département des finances et des douanes du 4 août 1964, de la note de l'administration des finances du 7 août 1964 et du rapport complémen-

taire du département militaire du 10 août 1964, la communauté de travail a pris acte du programme des dépenses militaires pour les années 1965 à 1969. Elle a constaté que le Conseil fédéral n'avait pas encore approuvé les propositions des départements intéressés. Le Conseil fédéral «administre les finances de la Confédération» (art. 102, ch. 14, constitution). Il lui incombe donc de mettre sur pied le programme financier pour en faire un instrument de travail. Au cours de la dernière session de juin, certains députés ont établi une relation entre les frais d'acquisition engagés pour l'avion de combat Mirage et les futures dépenses d'armement; aussi la communauté de travail a-t-elle jugé de son devoir de repenser le projet de programme financier pour l'armement à long terme, eu égard aussi à ses incidences sur l'avenir de l'aviation et des autres armes.

Pour déterminer les dépenses que le régime financier actuel nous permet d'assumer en matière de défense nationale, le département militaire s'est fondé sur les données ci-après :

«Si l'on tire une moyenne entre l'expansion économique à long terme et le développement des années d'après guerre, l'évolution du revenu national net peut se ramener à un coefficient moyen d'accroissement de 3,6 pour cent par an, soit un chiffre inférieur aux estimations étrangères. Si l'on reporte les taux de 3,30 pour cent à 3,77 pour cent jugés supportables par le département des finances et des douanes sur le futur revenu national net ainsi calculé, on obtient pour ces 5 prochaines années un montant d'un peu plus de 8,2 milliards de francs – ou environ 8,3 milliards, compte tenu d'une partie de la compensation du renchérissement de ces dernières années encore impayée en 1965. Si l'on fait abstraction du renchérissement dû à la baisse du pouvoir d'achat et sous réserve des réductions qui seront effectuées dans le cadre de la lutte contre le renchérissement, ce montant global comprendra environ 4420 millions de francs pour les dépenses courantes et quelque 1920 millions pour le paiement d'acquisitions et de constructions déjà votées. Le solde, soit environ 1960 millions, demeurera disponible pour de nouvelles acquisitions et constructions au cours de la période 1965 à 1969.

Eu égard aux besoins urgents de rattrapage en matière de constructions militaires destinées en particulier au service de l'instruction, il faut encore déduire quelque 330 millions de francs, de sorte qu'il restera jusqu'en 1969 un reliquat d'environ 1630 millions de francs disponible pour de nouvelles acquisitions de matériel, ce qui représente un minimum en comparaison des demandes présentées par les divers services.

Il y a lieu de déduire encore de cette somme le montant qui devra être éventuellement affecté aux dépenses supplémentaires afférentes à des acquisitions déjà votées, en tant qu'elles seront encore en suspens à la fin de 1964.»

Sur les 1630 millions de francs, le département militaire est d'avis que 750 millions au plus seront affectés aux troupes d'aviation et de DCA, de sorte qu'il resterait 880 millions pour les autres armes.

## 2. Les dépenses affectées à l'aviation et à la DCA

Les 750 millions de francs prévus pour les besoins de l'aviation et de la DCA seront utilisés de la manière suivante :

	en millions de francs
Dépenses supplémentaires pour le Mirage, actuellement prévisibles, déduction faite d'un renchérissement évalué à 100 millions de francs et calculé à partir de 1965 (à dater de 1965, le renchérissement ne sera plus inclus dans le programme financier de 8,3 milliards de francs prévu pour les années 1965 à 1969, d'où la différence d'avec le message de 1964) . . . . .	476
Système de guidage au sol (sans les constructions) . . . . .	200
Escadrilles légères de transport . . . . .	30
Diverses acquisitions mineures en faveur de l'aviation . . . . .	24
Dépenses supplémentaires jusqu'en 1964 pour le Bloodhound, imputables à la baisse du pouvoir d'achat (le renchérissement n'est pas compris à partir de 1965) . . . . .	<u>25</u>
Total	<u>755</u>

Le plan quinquennal 1965/1969 ne prévoit aucun montant pour couvrir les dépenses supplémentaires probables pour le Mirage. Un montant estimé de 100 millions de francs, prévu à cet effet, a été inclus dans les projets d'armement postérieurs à 1969.

La comparaison ci-après est instructive :

	en millions de francs
Frais prévus pour 100 Mirages d'après le message de 1961 . . . . .	827,9
Demande de crédit additionnel d'après le message de 1964 . . . . .	<u>576,0</u>
Total des crédits indiqués dans l'arrêté fédéral du 21 juin 1961 et le message du 24 avril 1964 . . . . .	<u>1403,9</u>

Dépenses globales engagées selon le «livre rouge» :

Nombre d'appareils	en millions de francs	Dépenses supplémentaires non couvertes par les projets actuels de crédits et ne figurant pas au programme d'armement à long terme	
		en millions de francs	
100 . . . . .	1500 à 1700	100	300
70 . . . . .	1390 à 1540	—	150
50 . . . . .	1300 à 1400		
30 . . . . .	1190 à 1240		

Le programme d'armement ne comprend pas non plus le renchérissement automatique à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1965 (une centaine de millions de francs pour 100 avions) qui est inclus tant dans la demande de crédit additionnel que dans les calculs du « livre rouge ».

Même si l'on admet que le programme financier d'armement à long terme n'est pas encore définitif, il convient de relever que du fait du crédit additionnel, qui sera sans aucun doute sollicité dans un proche avenir, l'acquisition de 100 avions de combat crèverait le plafond des dépenses d'armement prévues au programme.

### 3. La relation des dépenses d'aviation avec celles des autres armes

En tant que le plafond des dépenses d'armement n'est pas modifié, — 8,3 milliards de francs pour les années 1965 à 1969 — ces dépenses supplémentaires ne sauraient être couvertes, si ce n'est au détriment des autres armes. La communauté de travail est convaincue qu'en raison des besoins des autres armes (artillerie automotrice, modernisation plus poussée de la DCA, etc.) on ne saurait engager des dépenses supplémentaires pour l'aviation. Une centaine de millions de francs permettent en effet d'équiper d'armes modernes, par exemple, deux régiments lourds de DCA.

## VI. Conclusions

1. a. A la lumière de l'enquête, la communauté de travail estime qu'il faut calculer comme suit les frais totaux de l'acquisition des Mirages :

nombre d'appareils	millions de francs
100 . . . . .	1500-1700
70 . . . . .	1390-1540
50 . . . . .	1300-1400
30 . . . . .	1190-1240

- b. En raison de leur lien avec l'acquisition d'avions de combat, les projets suivants, qui sont déjà annoncés, doivent être également pris en considération :

	Estimation en millions de francs
Infrastructure . . . . .	30
Dispositifs pour les décollages et les atterrissages sur courte distance . . . . .	36 <sup>(1)</sup>
Système de guidage et d'attaque <sup>(2)</sup> . . . . .	200
Constructions nécessaires à cet effet . . . . .	27
	<u>300</u>
	Total environ

<sup>(1)</sup> Selon rapport final GTAA (octobre 1959).

<sup>(2)</sup> Pour la défense de l'espace aérien (aviation et DCA) et la coordination des trafics aériens militaire et civil.

En commandant de petites séries, on pourrait obtenir certaines réductions de ces sommes.

c. Au vu des lettres *a* et *b*, les dépenses globales se présentent comme suit :

Nombre d'appareils	en millions de francs
100 . . . . .	1800-2000
70 . . . . .	1690-1840
50 . . . . .	1600-1700
30 . . . . .	1490-1540

2. D'autre part, les dépenses consécutives à une liquidation de la commande de Mirages seraient de quelque 850 millions de francs, chiffre confirmé par une expertise.

3. On peut tenir pour assuré que les conseils législatifs n'auraient pas voté en 1961 l'acquisition de 100 avions de combat si le message de 1961 avait indiqué la *totalité des frais*.

- On doit constater d'autre part que la renonciation à l'acquisition du Mirage entraînerait sûrement une perte de quelque 850 millions, qui ne serait admissible que s'il n'existait aucune solution plus favorable du point de vue économique et militaire.
- Si l'on considère le « prix par pièce », on doit reconnaître que l'achat de 100 avions est la solution la moins chère par unité. Les considérations purement économiques ne tiennent pas suffisamment compte de la complexité des choses et notamment de l'aspect politique.
- La somme qui, en sus des quelque 850 millions déjà engagés, devrait être trouvée pour l'acquisition de 100 avions dépasserait nos possibilités financières. Même si le crédit actuel d'environ 1,6 milliard prévu pour les dépenses militaires dans le plan d'armement à long terme était accordé, la dépense nécessaire à l'acquisition de 100 ou seulement de 70 avions ne pourrait pas être couverte, si ce n'est au détriment d'autres armes.
- Des considérations d'ordre militaire amènent à reconnaître l'opportunité pour notre défense nationale d'acquérir des avions de reconnaissance et un nombre limité d'avions de combat à hautes performances.

4. Après avoir examiné avec soin tous les éléments du problème, la communauté de travail est arrivée à la conclusion que la création d'une escadrille d'exploration équipée du Mirage III RS et de deux escadrilles d'avions de combat équipées du Mirage III S représente la limite extrême de ce qui est encore admissible, surtout si l'on tient compte du fait qu'en cas de liquidation, le pays perdrait plus de 850 millions sans avoir retiré quelque avantage militaire.

## CHAPITRE 4

## Le problème militaire

## I. L'état actuel du développement et de l'acquisition du Mirage

## 1. Comparaisons des messages de 1961 et de 1964

- a. Le 21 juin 1961, les chambres fédérales chargeaient le Conseil fédéral d'acquérir 100 avions de combat Mirage III S sur la base du type III C. Seules «quelques légères modifications d'exécution devront être apportées (Message 1961, p. 804).
- b. Le tableau comparatif ci-après montre à quel point les modifications ultérieures ont fini par créer une confusion entre l'acquisition et le développement.

1961

1964

## 1. Constructions en série

«Le Mirage III S est l'un des appareils à hautes performances le plus rapide que l'on construise aujourd'hui.» (FF 1961, I, 803)

«Le Mirage est un avion conçu et éprouvé selon les derniers perfectionnements de la technique» (compl. p. 125)

«Les résultats d'études détaillées de construction et d'essais sont disponibles en parties seulement» (FF 1964, I, 918)

«Les délais ayant été observés pour les programmes partiels susmentionnés, il a été possible le 8 janvier 1964 ... de faire voler le premier avion Mirage III S, complètement équipé.» (p. 918)

«La voie est ainsi ouverte aux essais en vol du système d'armement de l'appareil Mirage III S» (p. 916)

«Les essais en vol du système d'armement, qui ont pris une ampleur non prévue au début, en France et particulièrement aux Etats-Unis, exigent des sommes importantes.» (p. 922)

«Le montant des dépenses à prévoir pour l'ensemble des essais en vol est notamment incertain. L'ampleur des essais dépend dans une large mesure du succès de ceux-ci.» (p. 924)

## 2. La cellule

«La cellule est... *extrêmement solide*, elle répond donc à *toutes les exigences* pour l'engagement.» (compl. p. 125)

«A cet effet, on avait prévu, comme première étape, *des renforcements importants de la cellule.*» (FF 1964, I, 910)

«*Le renforcement de la cellule nécessité par nos conditions* a modifié la répartition du poids (p. 918)

«En ce qui concerne la cellule, notre avion polyvalent Mirage III S se rapproche aujourd'hui davantage du chasseur-bombardier français Mirage III E plus universel, mais aussi plus onéreux que le Mirage III C, exclusivement chasseur.» (p. 918)

## 3. Le propulseur

«Le propulseur est simple et robuste : Sa mise au point est *achevée dans toutes les parties* et il est produit en série.» (compl. p. 125)

«*Une des modifications les plus importantes* a consisté à munir le propulseur de sa propre turbine à gaz pour la mise en marche (p. 918)

«Le réacteur Atar 9 C équipant le Mirage III S,... est le fruit de quinze ans d'études et de recherches ... se distingue par la simplicité de sa construction. Cette particularité *facilitera sa fabrication* et, ultérieurement, son entretien en Suisse.» (FF 1961, I, 805)

Le nombre élevé des modifications qu'il a fallu apporter au propulseur à la suite des expériences faites à l'étranger ... Leur influence sur les délais et les dépenses est *considérablement plus sensible* pour la fabrication sous licence qu'il ne le serait sur la production par la maison mère.» (p. 919)

## 4. La fabrication sous licence

«Nous recevons ensuite tous les documents relatifs à la cellule et aux propulseurs. *Nous avons pu nous rendre compte sur place qu'ils répondent à nos exigences.*» (FF 1961, I, 809)

«Le message se fondait essentiellement sur l'appréciation de renseignements obtenus en 1959 et 1960. *Ils étaient en partie incomplets.*» (p. 911)

1961

1964

«*La fabrication sous licence est simple, surtout pour sa mise en train. Le trafic avec les constructeurs est particulièrement aisé du point de vue de la langue et des distances.*» (compl. p. 125)

«Comme nous avons été les premiers acquéreurs de licences pour la cellule et le propulseur du Mirage III, l'établissement des documents et les travaux nécessaires aux modifications, ainsi que l'administration, ont causé certaines difficultés aux entreprises intéressées.»; (p. 926)

«La décentralisation géographique, ainsi que les différences des principes rectilignes, sont la source de complications plus grandes qu'il n'avait été prévu.» (p. 920)

«La mention du premier message relative aux documents appropriés avait trait aux seules références alors disponibles, celles qui concernaient l'avion Mirage III C. Ces données ne sont plus valables pour le Mirage III S et cela dans une mesure qui avait été forcément sous-estimée. Elles ont dû être établies à nouveau et ne sont pas encore toutes au point.» (p. 918)

##### 5. Possibilités de manœuvre dans les cavernes

«Quant à la place occupée dans les abris souterrains existants les conditions sont très favorables; d'autre part, l'engagement à partir de nos aérodromes de montagne est garanti.» (compl. p. 126)

«Le Mirage, pas plus que les autres modèles examinés à l'époque, n'était pas conçu pour ce genre d'installation. Il fallut donc lui faire subir diverses adaptations.» (p. 911)

«L'alimentation électrique et le refroidissement qu'exigent le système électronique et les engins guidés choisis compliquent à tel point les opérations lors d'un envol rapide qu'il ne serait plus possible de renoncer au démarreur du propulseur.» (p. 918)

### 6. *Matériel de rechange*

«En renonçant au tiers des pièces de rechange, il en résulte une «économie» de 70 millions de francs.» (v. annexe au 3<sup>e</sup> message complémentaire du DMF du 19. 12. 60, p. 6)

«Le montant de 144 millions de francs est constitué principalement par les frais supplémentaires *des pièces de rechange.*» (p. 922)

### 7. *Avions d'exploration*

«Sur les appareils ainsi engagés, l'équipement de reconnaissance photographique de jour et de nuit *remplacerait les armes destinées au combat au sol.*» (FF 1961, I, 799)

«Il était prévu à l'origine d'utiliser pour l'exploration le même type d'avion que pour le combat. Selon la tâche à remplir, l'équipement photographique devait être fixé à un ou deux endroits sous la cellule ou sous les ailes.

«Après l'adoption du projet par les chambres, des examens de détail révélèrent que cette solution était inappropriée ... *Le type nouveau d'avion* a également entraîné une adaptation du système de navigation.» (p. 919)

### 8. *Livraison*

«C'est donc *vers la fin de 1964* que le premier avion sortira de fabrication si les chambres approuvent le projet à la session de juin 1961 ... Ainsi, d'après ce plan, *le dernier appareil serait livré en automne 1967.*» (FF 1961, I, 810)

«Les 94 Mirages III S/RS construits en Suisse seront remis à la troupe *de l'automne 1965 à l'automne 1968.* Mais il faut pour cela que les essais de l'appareil, les fournitures de l'étranger et la fabrication en Suisse puissent se poursuivre sans perturbation et à la cadence prévue.» (p. 926)

Compl. = complément secret au message de 1961.

## 2. *Etat du développement et de l'acquisition*

### a. En général

Après avoir examiné de très nombreux documents secrets et se fondant sur les dépositions des responsables de l'acquisition, à savoir la direction technique du STM, le directeur du projet Mirage et d'autres spécialistes, la communauté de travail conclut que des raisons techniques s'opposeraient à un abandon du développement du Mirage.

### b. Buts et risques techniques des essais en vol aux Etats-Unis

Les essais en vol du Mirage III S ont été effectués en France. Les essais auxquels on procède actuellement aux Etats-Unis ont essentiellement pour but de vérifier les limites garanties des performances électroniques et de procéder à des tirs avec engins téléguidés. Le STM tient pour négligeables les risques d'un échec.

Le risque majeur réside dans le fait qu'on ne dispose pour l'instant aux Etats-Unis que d'un seul Mirage III S complètement équipé - le 02 -. Si cet appareil devait subir d'importants dégâts ou, le cas échéant, être détruit lors des essais, on peut estimer que le retard avec lequel il faudrait compter dans le programme expérimental équivaldrait à une demi-année. Il faudrait alors poursuivre les essais avec le Mirage III S 03, actuellement en montage aux ateliers d'Emmen.

### c. La fabrication

Les constatations faites au sujet de l'état du développement technique sont valables par analogie pour la fabrication. La communauté de travail a été informée de manière très précise par le chef du département militaire et par les services du STM responsables de l'acquisition sur l'état actuel de la fabrication, vu sous l'angle notamment de la construction sous licence.

### d. Le temps nécessaire à la livraison

Selon le message de 1964, les Mirages III S/RS à construire en Suisse «seront remis à la troupe de l'automne 1965 à l'automne 1968» (p. 925) mais il faut pour cela que les essais de l'appareil, les fournitures de l'étranger et la fabrication en Suisse puissent se poursuivre sans perturbation et à la cadence prévue. Se fondant sur les données actuelles, le STM estime qu'il faudra s'attendre à un ajournement d'un ou deux ans du terme final pour la livraison d'une série de 100 appareils, soit jusqu'à l'automne 1969 ou 1970. Le STM considère que cette estimation répond à un pronostic pessimiste.

### e. La sauvegarde du secret

Des clauses contractuelles sur la sauvegarde du secret imposées par les fabricants s'opposent à la divulgation des données techniques et commerciales.

## II. La conception de notre défense aérienne

### 1. Le message de 1961

Dans son message de 1961, le Conseil fédéral relevait – en confirmant les explications données dans le message du 30 juin 1960 sur l'organisation de l'armée – que l'aviation conservait «pour tâche essentielle de seconder les troupes au sol. Cette tâche peut être accomplie par le feu sur des buts terrestres, par la protection de nos troupes contre des attaques aériennes ennemies ou par l'exploration.» (p. 791). Il s'exprimait ainsi sur les divers modes d'engagement :

#### — *L'engagement contre les objectifs terrestres*

a. «L'engagement contre les objectifs terrestres aura surtout pour but d'empêcher l'ennemi d'acquérir la supériorité par l'amenée de moyens de combat au sol. L'avion permet en particulier de se rendre compte immédiatement des événements et développements menaçants et, en sa qualité d'arme mobile et rapide, de contrecarrer, par une prompt intervention, un déroulement ordonné, rapide et puissant des actions de l'ennemi. Il détruit en outre les voies d'approche aux endroits sensibles et combat l'afflux de troupes venant de l'arrière. Une autre mission, que l'aviation est en général seule chez nous à pouvoir accomplir, est l'anéantissement ou tout au moins l'affaiblissement de l'artillerie ennemie et d'autres armes terrestres à longue portée. La lutte contre d'importants mouvements de troupes exigera normalement l'engagement de nombreuses formations d'avions, pour obtenir un effet déterminé sur le cours général de la bataille.»

b. «L'engagement d'avions dans le combat au sol directement devant nos troupes... constituera en revanche l'exception. Il ne se justifiera que lorsque des buts rentables ne pourront pas être atteints efficacement avec les moyens de feu des troupes terrestres. A la difficulté de reconnaître, au cours de telles opérations, les troupes ennemies dispersées, camouflées ou même retranchées sur le champ de bataille, s'ajoutera celle de distinguer au sol les troupes amies de celles de l'ennemi.»

c. «L'emploi de notre aviation pour combattre des buts terrestres lointains – notamment des véhicules d'armes nucléaires à longue portée, et des installations de radar – dépendra de l'urgence ainsi que des expériences acquises jusqu'alors dans ce domaine. Une partie de nos avions doit être techniquement en mesure de remplir au besoin de telles missions. Il peut

arriver que l'attaque d'objectifs lointains revête, suivant les circonstances, la plus haute importance.»

Il faut surtout retenir de cet exposé la priorité accordée à l'emploi de l'aviation en faveur des troupes au sol, ce qui est d'ailleurs conforme aux prescriptions en vigueur sur la conduite des troupes (notamment chiffre 148). S'il est fait état de la lutte contre les objectifs lointains, celle-ci est considérée comme une possibilité parmi d'autres, dont l'usage «dépendra de l'urgence ainsi que des expériences acquises jusqu'alors dans ce domaine» et qui est tenue, à juste titre, pour secondaire par rapport à la lutte contre les objectifs proches du front.

— *L'exploration*

Le message de 1961 indiquait comme seconde tâche de l'aviation le rôle précieux qu'elle peut jouer en matière d'exploration pour le commandement de l'armée. Il montrait de manière irréfutable que le combat moderne étant fait de mobilité et s'étendant sur de vastes zones le commandement de l'armée avait besoin de disposer d'une exploration aérienne pour acquérir sans tarder et conserver une vue d'ensemble des opérations. A cet effet, il importe que les avions de reconnaissance soient techniquement équipés de manière à pouvoir agir par n'importe quel temps comme aussi de nuit.

— *La protection de l'espace aérien*

Le message mentionnait comme autre tâche de l'aviation la protection de l'espace aérien en faveur des troupes au sol ou de nos bombardiers de chasse.

— *La chasse*

Le message envisageait enfin l'emploi de l'aviation pour la chasse dans le cadre de la défense aérienne générale «suivant les moyens et les méthodes de combat de l'adversaire, suivant aussi l'état de notre aviation et de notre défense contre avions et son affectation à des missions urgentes» (p. 792). Les difficultés de ce mode d'engagement dans un petit pays comme le nôtre sont jugées avec objectivité, puisque le message relève que «les missions de défense relativement simples, telles que la lutte contre des avions ennemis décelés à temps au moyen de radars puissants; pourront être, à vrai dire, accomplies encore à l'avenir avec des chasseurs pourvus d'un équipement et d'un armement modernes.» (p. 792).

Le message reconnaît franchement l'impossibilité de se défendre pour l'instant contre les engins téléguidés sol-sol et les engins téléguidés air-sol.

— *La protection de la neutralité*

Le message de 1961 mentionnait enfin l'emploi de l'aviation durant l'état de neutralité armée, où elle a pour tâche «d'identifier et d'arraisonner et, au besoin, de faire interner les avions étrangers empruntant notre espace aérien» (p. 792).

— *Conclusions*

Dans ses conclusions (p. 817), le Conseil fédéral notait ce qui suit: «Seul un avion à hautes performances nous permettra de remédier aux insuffisances qu'accusent aussi bien la défense de la neutralité de notre espace aérien que notre exploration aérienne et d'assurer la couverture nécessaire à nos appareils actuels engagés dans le combat au sol. Nous obtiendrons par la même occasion un renforcement sensible de la couverture tactique de nos opérations régionales, ainsi qu'un instrument de combat ayant les qualités nécessaires pour assumer les tâches particulièrement délicates de la lutte contre des objectifs terrestres. Ces différentes tâches ne peuvent être assurées qu'avec un avion polyvalent.»

2. *Le message de 1964*

Le message de 1964 donne (p. 909), un aperçu des tâches dévolues à l'aviation dans le cadre de notre défense nationale:

- «Combattre des buts terrestres importants dans la zone ennemie; le Mirage III S à hautes performances de vol, équipé d'instruments de navigation et d'armes à longue portée, sera particulièrement propre à cette tâche. Les appareils de types plus anciens recevront pour mission de battre des buts moins difficiles à atteindre et situés à proximité du front;
- Couvrir nos troupes au sol selon le déroulement des opérations terrestres dans l'espace et le temps pour leur assurer, même de jour, un maximum de mobilité; le Mirage III S conviendra tout particulièrement pour cette tâche, étant donnés aussi les moyens que les forces ennemies ne manqueront pas de mettre en œuvre;
- Explorer en profondeur dans les zones de combat occupées par l'ennemi. Pareille tâche ne pourra être confiée à l'avenir qu'à des avions spécialement équipés et capables de performances telles que celles du Mirage III RS. Les appareils de types anciens pourront exécuter encore des missions de reconnaissance à proximité du front.

Les avions de modèles anciens conviennent également pour soutenir directement les troupes engagées au front. Les avions à hautes performances seront entièrement occupés à d'autres tâches; en assurant la protection de l'espace aérien, ils créeront pendant les conditions requises pour le soutien direct des troupes.»

Les avions Mirage peuvent être considérés comme le principal moyen d'exécuter ces tâches. Ils doivent «pouvoir être affectés à des missions de nature différente et, partant, pouvoir être, à bref délai, équipés différemment selon les besoins», leur petit nombre ne permettant pas de les affecter à des tâches déterminées, ni de les équiper définitivement, ni de spécialiser leurs pilotes, sauf s'il s'agit des avions d'exploration.

L'exposé détaillé de ces diverses missions reprend d'une manière générale les explications du message de 1961, encore qu'on note des nuances en ce qui concerne l'appréciation plus optimiste de la chasse (p. 906) ainsi que le rôle accru attribué à la lutte contre les objectifs terrestres importants dans la profondeur de la zone occupée par l'ennemi. (p. 907)

### *3. La comparaison des deux messages*

Les deux messages se distinguent par le rôle différent attribué à la polyvalence. Alors qu'aux termes du message de 1961 l'avion de combat Mirage III S devait être appelé à remplir toutes les missions, le message de 1964 prévoit, en plus de l'avion de combat III S, l'avion de reconnaissance Mirage III RS. Au lieu d'acquérir les 100 avions de combat polyvalents Mirage III S selon la décision du parlement, on a passé commande pour 18 avions de reconnaissance Mirage III RS, 2 biplaces Mirage III BS (pour l'instruction des pilotes), 1 Mirage III C (chasseur de version française pour les essais portant sur les éléments du système d'armement) et 79 avions de combat Mirage III S. C'est ainsi que l'ordre donné au Conseil fédéral par l'article premier de l'arrêté fédéral du 21 juin 1961 d'acquérir 100 avions de combat polyvalents du type Mirage III S n'a pas été exécuté. Le dernier message tente d'expliquer, à la page 919, pourquoi on s'est écarté de ce qui était prescrit :

Il était prévu à l'origine d'utiliser pour l'exploration le même type d'avion que pour le combat. . . Peu après l'adoption du projet par les chambres, des examens de détail révélèrent que cette solution était inappropriée.

Il va de soi que cet argument ne saurait justifier la violation de l'arrêté fédéral du 21 juin 1961..

### *4. Les conséquences d'une polyvalence réduite*

#### *a. Généralités et engagement de notre aviation dans le combat au sol*

L'acquisition de deux types différents d'avions à hautes performances ne répond pas à l'idée, maintes fois défendue dans les deux messages, de la polyvalence. Cette situation a eu pour effet de rendre discutables certaines considérations qui, malheureusement, avaient joué un rôle important lors de la liquidation du P-16 et lorsqu'il s'est agi de proposer l'acquisition du Mirage III S. La commission de défense nationale était alors d'avis que la modicité de nos ressources nous obligeait à renoncer à acquérir divers types d'avions, c'est-à-dire des avions d'intervention au sol et des avions à performances élevées. L'idée se révéla irréalisable pour l'avion de reconnaissance tout au moins.

Le professeur Ackeret, de l'école polytechnique fédérale de Zurich (p. v. III/A/4, p. 41), estime que le Mirage est certainement l'avion qu'il

nous faut pour le combat aérien proprement dit, alors que le P-16 serait préférable pour l'intervention au sol. A son avis, la polyvalence est une utopie. Chaque engin technique répond à un but déterminé et il n'est guère possible de lui en attribuer un tout à fait différent. Le professeur Ackeret a déclaré textuellement que «l'évolution tend incontestablement vers une spécialisation des types d'avions et non pas vers la polyvalence» (p. v. II/A/4, p. 41).

Dans une remarquable étude sur les possibilités et les limites de l'appui indirect de notre aviation, considéré sous l'angle de l'attaque des buts terrestres lointains (ouvrage primé par la société suisse des officiers en 1963), le capitaine Isler constate :

Les limites de l'engagement indirect ne sont pas seulement déterminées par le rayon d'action des avions, mais, dans la plupart des cas, par la diminution rapide du degré d'efficacité militaire du fait de la distance, parce que

- la charge de combat diminue avec le rayon d'action ou que les moyens engagés doivent être accrus,
- les moyens pour l'exploration croissent en raison directe du carré de la distance,
- le repérage des buts est rendu plus difficile,
- les risques en cours d'engagement n'augmentent plus linéairement avec la distance d'engagement.

Les buts lointains sont généralement situés au-delà de limites correspondant au degré d'efficacité. Certes, il est possible d'attaquer les objectifs lointains qui revêtent une haute importance militaire. (Ces interventions peuvent, exceptionnellement, s'imposer même). En cas de conflits pourtant, les buts proches du front et d'une importance militaire tout aussi grande ne manqueront pas et il conviendra de leur donner la priorité.

La communauté de travail a dû se rallier à ces conclusions, après avoir constaté que :

- lors de l'acquisition de l'avion de combat polyvalent Mirage III S, l'engagement multiple d'une escadrille d'avions de reconnaissance a été supprimée sans l'autorisation de l'Assemblée fédérale;
- l'évolution de la technique fait apparaître le caractère discutable de la polyvalence;
- l'engagement d'un même type d'avions pour plusieurs missions provoquera des difficultés dues au facteur temps (rééquipement);
- l'instruction des pilotes de milice pour tous les genres d'engagement sera considérablement compliquée. En effet, on exige à l'étranger que les pilotes professionnels acquièrent une spécialisation;
- les conditions particulières de notre défense nationale exigent avant tout deux sortes d'engagement : l'exploration et l'engagement au sol;

- l'attaque d'objectifs terrestres — même dans une zone élargie — exige des pilotes d'avions d'intervention au sol qu'ils volent au voisinage du sol, soit hors de l'écran radar ennemi, et que la charge de combat ait une grande efficacité au lieu d'engagement;
- les avions à hautes performances dans l'intervention au sol perdraient leurs qualités particulières (vitesse supersonique) car leur aérodynamique n'est pas conçue pour de tels engagements;
- l'engagement dit d'interdiction contre des buts terrestres lointains, doit être considéré comme problématique.

#### b. La protection de la neutralité

Dans la phase des actions de police, il s'agit d'identifier les avions étrangers, de les intercepter et de les forcer à atterrir. Il est indispensable, pour remplir une telle mission, que les avions étrangers soient visibles et que leur présence dans notre espace aérien dure au moins quelques minutes. En accord avec une étude du service des troupes d'aviation et de DCA, la communauté de travail estime que les actions de police de ce genre semblent problématiques, parce que le combat aérien est engagé à des distances et dans des conditions telles que les deux appareils adverses ne peuvent en général pas se distinguer ou s'identifier avec certitude.

Il convient d'examiner également quelles sont les obligations de notre pays en matière de droit des gens, s'il veut défendre sa neutralité. La 2<sup>e</sup> conférence de La Haye de 1907 a limité pour les Etats neutres l'obligation d'empêcher les violations de leur territoire. Elle leur demande seulement d'agir dans les limites de leurs moyens. Dans son ouvrage «la Suisse et les engins téléguidés — problèmes du droit des gens et de politique extérieure» (Allgemeine Schweizerische Militärzeitschrift, 6<sup>e</sup> cahier, juin 1958) —, le professeur R. L. Bindschedler écrit ce qui suit: «Le neutre doit combattre les survols de son territoire avec tous les moyens dont il dispose, au besoin par la force. Si toutefois il a usé de ces moyens, même sans succès, sa responsabilité n'est dès lors plus engagée suivant le principe «ultra posse nemo tenetur». L'engagement des moyens de défense est dicté par les circonstances du cas et par la gravité de la violation. Ainsi, une protestation diplomatique et une demande d'indemnisation peuvent suffire en cas de violations insinifiantes. Il importe pour le moins que la violation de la neutralité ne soit ni tolérée, ni acceptée sans opposition.

... Il en résulte en outre que la défense de la neutralité ne peut aller jusqu'au sacrifice des moyens de défense propres (p. ex. de sa propre aviation) avec cet effet que le neutre se trouverait désarmé en cas d'attaque dirigée contre lui-même.»

Ajoutons que le droit n'oblige pas de faire l'impossible (voir aussi D. Schindler: «La neutralité et la recherche appliquée dans le domaine de la technique militaire», in «L'ordre juridique à l'âge de la technique» Zurich

1961, ainsi que R. Probst «Problèmes juridiques de l'espace aérien considérés du point de vue de sa signification pour l'Etat durablement neutre» in «Zeitschrift für ausländisches und öffentliches Recht und Völkerrecht, volume 19, 1958).

Ces considérations amènent la communauté de travail à conclure que seul l'engagement d'un nombre restreint d'avions à hautes performances peut être exigé pour assurer la protection de la neutralité.

### c. L'exploration

La communauté de travail reconnaît à l'unanimité l'importance de ce genre d'engagement pour le commandement de l'armée.

### d. L'interception et la protection de l'espace aérien

L'interception (ou chasse d'interception) est théoriquement concevable dans tout notre espace aérien; toutefois, l'effectif restreint d'appareils et la subordination à la conduite de l'engagement en fixent les limites. La chasse exige une juste combinaison des facteurs radars de détection lointaine, conduite de l'engagement, vols d'interception et engins guidés air-air. En général, on ne peut combattre avec la chasse d'interception un adversaire protégé par des radars.

Si, pour des raisons techniques, la chasse d'interception ne peut plus être conduite localement — temporairement ou durablement —, il demeure possible de protéger à vue un espace aérien par des avions patrouilleurs (protection de l'espace aérien). De l'avis des spécialistes, une telle protection de l'espace aérien est pratiquement limitée aux conditions de visibilité, à des vols au voisinage du sol ou à des altitudes moyennes, à des avions volant à une vitesse infrasonique et pour un bref engagement.

La communauté de travail reconnaît parfaitement qu'il serait souhaitable du point de vue militaire de disposer du plus grand nombre d'avions possible pour des tâches de chasse et de protection de l'espace aérien.

### e. Conclusions

Les craintes que nous avons exprimées au chapitre «La situation financière» et l'obligation de renoncer en tout ou partie à ce qui est souhaitable en faveur de ce qui est strictement indispensable nous oblige à conclure que seules trois escadrilles d'avions à hautes performances devraient être acquises, soit au total 54 appareils, dont 18 avions de reconnaissance.

L'engagement d'avions contre des buts proches du front exigera à l'avenir également des avions d'intervention au sol proprements dits. Pour ce genre d'engagement, il n'est possible de recourir que dans une mesure limitée aux qualités toutes particulières des avions à performances élevées. L'engagement jugé discuté contre des buts terrestres lointains ne peut donc être envisagé que dans des cas exceptionnels.

L'engagement indispensable à la protection de la neutralité est également assuré par des moyens appropriés.

Le programme primitif pour l'engagement d'appareils de reconnaissance, essentiel pour le commandement de l'armée, peut également être réalisé sans abatement important.

La réduction la plus sensible affecte la chasse et la protection de l'espace aérien, qui peuvent néanmoins être assurées au début d'un conflit.

## 5. L'intégration de l'aviation et de la DCA

La communauté de travail est convaincue que dans l'intérêt d'une défense de notre espace aérien aussi efficace que possible l'intégration de ces deux types d'armes, souhaitée depuis longtemps et constituant le principe de base du commandement actuel, laisse en pratique beaucoup à désirer.

L'importance de la DCA pour notre armée exige qu'elle soit développée dans les plus brefs délais. S'il est question dans le message de 1964 de réduction et d'ajournement, on ne saurait appliquer ce raisonnement à la DCA. La communauté de travail estime qu'il est urgent de moderniser les régiments lourds de DCA équipés de matériel démodé et d'attribuer des moyens appropriés de DCA aux divisions mécanisées.

## CHAPITRE 5

### L'organisation de l'acquisition d'armements

#### I. Les observations faites en ce qui concerne l'acquisition des Mirages <sup>(1)</sup>

##### 1. Généralités

Lorsqu'il fallut en 1958 engager les travaux préparatoires à l'acquisition d'un nouvel avion de combat, l'ordonnance du département militaire fédéral du 10 mars 1954 était encore en vigueur (elle fut remplacée dans l'entretemps par une ordonnance y afférente du 12 novembre 1963). En vertu de l'article premier de l'ordonnance de 1954, il incombait au chef de l'état-major général d'examiner les propositions tendant à développer de nouvelles armes ou de nouveaux engins. Il était assisté par les services de son département pour l'étude des nécessités tactiques. Il chargeait le STM d'examiner les possibilités techniques.

Si l'examen préalable révélait que le développement d'une arme était tactiquement nécessaire et techniquement possible, le chef de l'état-major général établissait un cahier des charges qui précisait du point de vue tactique les exigences auxquelles la nouvelle arme ou le nouvel engin devait satisfaire. Sur la base de ce cahier des charges tactique, le STM rédigeait le cahier des charges technique.

<sup>(1)</sup> Par souci de clarté, on a répété dans ce chapitre certains faits déjà examinés sous l'angle des responsabilités (cf. chapitre 2, p. 299).

En vue de l'acquisition des avions Mirage, on institua le 10 août 1958 un groupe de travail pour l'acquisition d'avions militaires (GTAA), auquel le chef de l'état-major général confia, par ses instructions du 12 août 1958, des tâches qui, aux termes de l'ordonnance déjà citée de 1954, auraient, somme toute, dû être exécutées par le STM (cf. chapitre 2, p. 301). En vertu de l'article 7 des instructions, le STM était appelé — aidé en cela par la direction des aérodromes militaires — à examiner à l'intention du GTAA la question des délais, la possibilité de fabriquer sous licence ainsi que les frais d'acquisition dans le cas d'achat et de fabrication.

En s'écartant du mode d'examen en usage pour les questions relatives au développement de nouvelles armes sous le régime légal d'alors, on aboutit, avant la réorganisation du STM, à créer d'incessants tiraillements entre lui et le GTAA. L'absence d'un service industriel en mesure de déterminer les frais selon les règles du métier a eu des effets particulièrement fâcheux.

Même après qu'eurent démarré les travaux d'acquisition qui, en vertu de l'article 9 de l'ordonnance précitée du 10 mars 1954, étaient en grande partie du ressort du STM, le GTAA dut s'occuper du choix de l'électronique Taran, ce qui traduit bien cet enchevêtrement du développement et de l'acquisition qui caractérise toute l'affaire. L'absence d'un service autonome qui aurait été en mesure d'assumer, pendant la phase de l'acquisition, le contrôle industriel des dépenses a favorisé l'augmentation imperceptible des dépassements.

## *2. La surcharge de travail dont souffre le service de l'état-major général*

Le chef de l'état-major général est responsable de la préparation des opérations et de toute la préparation matérielle à la guerre. Du fait des progrès techniques, cette mission a pris une ampleur énorme. La surcharge de travail que l'organisation des troupes de 1961 et la révision y relative de l'organisation militaire ont entraînée pour le service de l'état-major général et surtout pour son chef devait nécessairement avoir des effets fâcheux sur le projet d'acquisition des Mirages du fait notamment des trop faibles effectifs en personnel. L'évolution accélérée de la technique, qui s'observe dans tous les secteurs de la vie publique et privée, a de profondes répercussions dans l'armée. L'acquisition des systèmes d'armes les plus modernes dans le secteur de l'aviation et de la DCA ainsi que d'autres armes et engins modernes oblige de réorganiser l'acquisition d'armements. Il faut recourir aux méthodes de recherche les plus modernes ainsi qu'aux ressources et moyens les mieux adaptés si l'on veut pouvoir résoudre les problèmes de structure.

### 3. *Le passage d'un ordre d'acquisition à un ordre de développement et d'acquisition*

Lorsqu'à l'encontre du message de 1961, le département militaire s'aperçut que de nombreuses modifications, la plupart de taille, devaient être apportées à l'avion, il aurait dû examiner s'il fallait annuler la commande et préparer un nouvel ordre de développement. Si l'on avait appliqué des méthodes répondant aux principes industriels, une demande de crédit additionnel pour le développement aurait permis, dans le cas du Mirage, de déterminer s'il convenait d'adapter le crédit d'acquisition à la situation ou au contraire de suspendre l'acquisition.

L'examen des faits a montré que le Mirage III S n'était pas prêt à être fabriqué en série. La communauté de travail est parfaitement consciente du fait que certaines légères modifications étaient inévitables aussi longtemps que durait la fabrication des avions de combat. On ne saurait, en revanche, qualifier certains importants travaux supplémentaires de développement de «légères modifications», au sens du message de 1961. La communauté de travail tient à relever en particulier les changements de définition survenus depuis le premier message, comme par exemple la variante d'avions de reconnaissance Mirage III RS, qui fut créée le 7 juillet 1961 — autrement dit sitôt après que les chambres fédérales eurent décidé d'acquérir 100 avions de combat polyvalents Mirage III S.

Le parlement aurait dû, à ce moment là, être mis au courant afin qu'il pût décider s'il convenait d'annuler l'ordre d'acquisition ou d'allouer un crédit de développement qui aurait motivé la révision de l'arrêté de 1961. Le parlement ne fut pas informé. Il y eut alors une procédure compliquée de développement et d'acquisition qui devait nécessairement conduire à des chevauchements désastreux de compétence et de responsabilités. Par moments, la direction industrielle fit complètement défaut. Il ne pouvait en résulter que des effets fâcheux, tels que des modifications de coûts et des retards.

### 4. *L'organisation et le contrôle insuffisants en matière de délais et de frais*

Pour les avions Mirage, l'organisation et le contrôle — si tant est qu'il y en eut —, incombaient aux services chargés de l'acquisition. Il n'y avait pour ainsi dire aucun contrôle exercé par un service neutre.

Lors du projet d'acquisition, un service commercial autonome aurait au moins fait remarquer que les frais afférents au projet reposaient sur des estimations parfois grossières et qu'avec leurs décimales les chiffres donnaient une fausse idée d'exactitude.

Dans la phase d'acquisition, l'absence d'un contrôle des engagements fonctionnant indépendamment du service de l'acquisition explique qu'on

ne prit pas conscience — ou trop tard ou de manière trop vague — de la portée des modifications du projet eu égard aux délais et aux frais.

Les avertissements de l'ancien chef du STM ne furent pas pris suffisamment au sérieux, faute de données rigoureuses en matière de planning, qui auraient dû être établies par le STM.

##### *5. L'absence de collaboration avec les milieux de la science, de l'industrie et des autres secteurs de l'économie*

Le département militaire et les milieux de la science et de l'industrie ont eu jusqu'en 1958 des contacts réguliers au sein de la commission pour l'acquisition d'avions militaires. Après l'abandon du P-16 — dont les remarquables qualités d'avion de combat au sol ont été unanimement confirmées au cours de l'enquête — on décida malheureusement de supprimer cette précieuse institution.

En vertu de l'article 4 des instructions du chef de l'état-major général du 12 août 1958, le GTAA institué en août 1958 avait le droit de faire appel à des experts choisis dans les milieux scientifiques et industriels. Il est regrettable qu'il n'ait pas fait usage de son droit (cf. chap. 2, p. 302).

Du fait du manque de personnel et de ressources financières dont souffre le secteur de l'armement, il est indispensable que tous les milieux de la science, de l'industrie et des autres secteurs de l'économie soient associés à l'organisation, au développement et à l'acquisition du matériel d'armement dans l'intérêt même d'une défense nationale efficace.

## II. Les réformes de structure

### *1. Généralités*

Pour tenir compte des progrès de la technique et obtenir que les questions de développement et d'acquisition soient traitées sous cette direction ferme dont le besoin se fait nettement sentir, il importe de trouver, en marge du mode d'organisation qui existe actuellement pour la préparation militaire à la guerre au sens propre (organisation de l'armée, instruction, organisation de l'engagement), un nouveau mode d'organisation pour le développement et l'acquisition de matériel de guerre qui nous assure que les récentes découvertes de la science et de la technique seront mises au service de la défense nationale. Il est nécessaire qu'il comprenne un service industriel compétent, à même de traiter les projets de développement et d'acquisition les plus difficiles.

La communauté de travail propose à cet effet

- d'instituer un groupement de l'armement (cf. chiffre 2);
- de séparer le développement de l'acquisition (cf. chiffre 3);
- d'assurer l'organisation industrielle et le contrôle des commandes (cf. chiffre 4);
- enfin d'instaurer la collaboration avec les milieux de la science, de l'industrie et des autres secteurs de l'économie (cf. chiffre 5).

La communauté de travail reprend dans ses conclusions un certain nombre d'éléments importants des propositions de réorganisation du 15 décembre 1960 qu'un comité ad hoc de la société suisse de technique militaire avait soumises à l'époque au département militaire.

## *2. La création d'un groupement de l'armement*

La création d'un groupement de l'armement et la nomination d'un chef de l'armement entraîneront une réorganisation du groupement de l'état-major général. On remarque tout de suite que le chef de l'état-major général sera déchargé des lourdes responsabilités qu'il assumait jusqu'ici pour la préparation à la guerre en ce qui concerne le matériel. Il pourra à l'avenir se limiter aux mesures à prendre pour que le matériel soit à disposition ainsi qu'à la préparation de l'armée en vue de son engagement rationnel en cas de guerre.

Le chef de l'armement sera chargé de l'organisation et de la recherche, du développement et de l'acquisition de matériel de guerre. Il aura à sa disposition des services qui assureront en particulier le planning et le contrôle des frais et des délais. Le chef de l'armement et ses collaborateurs seront des organes civils choisis uniquement en raison de leurs aptitudes et de leurs expériences professionnelles et non point en fonction de leur carrière militaire. On assurera ainsi la continuité personnelle indispensable.

L'entrée du chef de l'armement dans la commission de défense nationale permettra d'examiner tous les problèmes sous les angles aussi bien militaires et tactiques que techniques et scientifiques. La communauté de travail partage l'avis exprimé par le chef du département militaire dans la réponse qu'il a fait tenir le 25 septembre 1961 à la société suisse de technique militaire, à savoir que la technique et la tactique sont des facteurs qui, en se complétant, doivent permettre d'engager l'armée dans les meilleures conditions possibles. La réforme envisagée peut assurer la synthèse de la technique et de la tactique.

Le département militaire fédéral serait subdivisé à l'avenir en quatre groupes, à savoir les groupements de l'état-major général, de l'instruction et de l'armement ainsi que la direction de l'administration militaire.

### 3. *La séparation entre le développement et l'acquisition*

La création d'un groupement de l'armement permettrait de mieux distinguer, au sein de ce groupement, le développement et l'acquisition (fabrication).

En sus de la réorganisation, déjà exécutée, du STM, la communauté de travail est d'avis que le service du planning et de la recherche devrait être mis sur le même pied que le service du développement. En ce qui concerne la recherche, le service du planning et de la recherche aurait pour tâche de suivre le développement de la recherche scientifique et industrielle et de soumettre, le cas échéant, au chef de l'armement des projets d'acquisition et – là où les possibilités de notre pays le permettent – de développement.

Le service envisagé pour le planning et la recherche ne doit pas être confondu avec l'actuelle section de la planification du service de l'état-major général, laquelle demeurera l'organe de prospection et de coordination du chef de l'état-major général pour les questions touchant l'organisation de l'armée, l'attribution du matériel et de l'équipement ainsi que les constructions militaires.

Le service de développement devra concentrer son activité sur les cahiers des charges techniques et le contrôle de l'exécution des ordres de développement. La recherche, qui se développera parallèlement, serait confiée à un service indépendant, qui n'aurait pas déjà la charge de surveiller les ordres de développement.

Il faudra veiller à ce que le développement du matériel à acquérir soit déjà achevé lorsque sera présentée la demande du crédit d'acquisition. Dans la phase de l'acquisition, la responsabilité incombe au service chargé de l'acquisition. On fera appel dans cette phase au service du développement si des modifications techniques sont proposées. Si ce service constate alors que l'ampleur des modifications équivaut à un nouveau développement ou ne correspond plus à l'ordre d'acquisition, il sera tenu d'en informer l'autorité supérieure afin quelle décide de l'annulation ou de la poursuite de l'acquisition.

### 4. *L'organisation industrielle et le contrôle des commandes*

L'organisation industrielle sera assurée par le service du planning et de la recherche, dont la tâche consistera à calculer les délais et les frais pour les projets de développement et d'acquisition, en faisant appel, au besoin, aux autres organes du groupement de l'armement.

Un service commercial autonome, «bras droit» du chef de l'armement, sera appelé à surveiller le déroulement de tous les ordres passés par le service de développement et d'acquisition. Il examinera s'il y a concordance entre le projet et son exécution. Les divergences seront communiquées au chef de

l'armement et appelleront un nouvel examen du projet du point de vue commercial et, le cas échéant, également du point de vue technique. De l'avis de la communauté de travail, cette activité de surveillance constituera une des tâches essentielles du service commercial. Il conviendra de ne pas la négliger lorsque l'acquisition d'armements sera réorganisée.

*5. La collaboration avec les milieux de la science, de l'industrie et des autres secteurs de l'économie*

Le chef de l'armement sera assisté d'un comité consultatif composé surtout de représentants de la science, de l'industrie et des autres secteurs de l'économie. Ce comité, présidé par le chef de l'armement, étudiera les questions ayant trait à la recherche, au développement et à l'acquisition de matériel d'armement. La composition du comité doit être telle qu'il soit possible, selon l'objet à traiter, d'instituer des comités d'experts appelés à conseiller les divers groupes du service de l'armement.

### III. Proposition

Les chambres sont invitées à voter la motion suivante :

*Motion*

Le Conseil fédéral est chargé de préparer dans un délai de deux ans la réorganisation du département militaire fédéral conformément aux recommandations de la communauté de travail «Mirage» et de proposer aux chambres la revision nécessaire de l'organisation militaire de la Confédération.

La réorganisation portera sur les points suivants :

- Nomination d'un chef de l'armement, qui siègera à la commission de défense nationale avec voix délibérative;
- Institution d'un comité consultatif pour les questions d'armement, composé surtout de représentants de la science, de l'industrie et des autres secteurs de l'économie;
- Nette séparation entre le développement et l'acquisition de matériel d'armement;
- Mesures propres à assurer le planning des délais et des frais ainsi que le contrôle technique et commercial des commandes.

## CHAPITRE 6

**Le contrôle parlementaire de l'administration****I. Généralités**

La demande du Conseil fédéral du 24 avril 1964 concernant l'ouverture d'un premier crédit additionnel de 576 millions de francs pour l'acquisition de 100 avions de combat Mirage a provoqué, dans l'opinion publique et dans le parlement, de l'irritation et des protestations surtout parce qu'on avait l'impression que l'administration avait joué l'autorité politique de haute surveillance et violé le devoir d'agir conformément à la loi.

C'est pourquoi la communauté de travail a voué une attention particulière à ce problème de politique générale. Le parlement a été effectivement induit en erreur. Il incombe au parlement de veiller dans l'intérêt de l'Etat à ce que de tels faits ne se répètent plus. L'exécutif doit garantir la crédibilité de ses messages. Les rapports entre le parlement et le pouvoir exécutif doivent être revus; il importe surtout de trouver les moyens de faire respecter mieux que ce ne fut le cas jusqu'ici le droit de haute surveillance de l'Assemblée fédérale prévu à l'article 85, chiffre 11, de la constitution.

**II. Le régime actuel**

L'article 71 de la constitution définit l'Assemblée fédérale comme l'autorité suprême de la Confédération, sous réserve des droits du peuple et des cantons. Il en résulte pour elle le droit et l'obligation d'exercer la haute surveillance de l'administration et de la justice fédérale (art. 85, chiffre 11).

Pour permettre à l'Assemblée fédérale de remplir cette tâche, le Conseil fédéral est tenu de lui présenter chaque année un rapport de gestion et en outre à lui faire «des rapports spéciaux lorsque l'Assemblée fédérale ou une de ses sections le demande». (Art. 102, chiffre 16, de la constitution). Dans cet ordre d'idée, le droit d'interpellation donne également la possibilité aux parlementaires de demander des explications sur n'importe quelle affaire concernant l'administration. Les détails de la haute surveillance parlementaire sont réglés par la loi sur les rapports entre les conseils et les règlements des deux conseils.

**III. L'extension du contrôle parlementaire***1. En général*

On ne saurait prétendre que le droit de haute surveillance a été, d'une façon générale, mal exercé jusqu'ici.

Aussi convient-il avant tout de réorganiser le régime en vigueur et de l'adapter aux nécessités de l'heure d'une manière répondant à notre génie propre et à nos traditions.

## 2. *La réorganisation des commissions de gestion*

a. L'organisation des commissions des finances, telle qu'elle est définie par la loi sur les rapports entre les conseils, s'est révélée judicieuse dans ses grandes lignes. Il importe d'organiser les commissions de gestion de la même manière. La durée des fonctions de leurs membres devrait notamment être de six ans car une continuité accrue dans la composition facilite le travail de contrôle des commissions comme aussi celui des membres. Les membres de la commission de gestion devraient appartenir durant deux ans au moins, trois ans si possible, à la même sous-commission ou délégation pour avoir une vue aussi générale que possible du champ d'activité du département qui leur est attribué.

b. Les sous-commissions formées au sein de la commission de gestion pour le contrôle des divers départements doivent être érigées en institutions et le champ de leur activité doit être étendu. Leurs tâches doivent cependant demeurer limitées à l'examen préalable des différents problèmes à l'intention de la commission plénière, qui seule peut prendre les décisions.

c. L'activité de contrôle de la commission s'étendra sur toute l'année. Des séances de travail auront lieu régulièrement entre les sessions. La commission, si elle le juge nécessaire, doit pouvoir organiser des «hearings» et faire appel à des experts. Les fonctionnaires qui, lors de «hearings», seront entendus par la commission de gestion, ne devront pas être liés par le secret de fonctions; il va de soi qu'ils seront tenus de faire des dépositions véridiques.

d. Les organes de contrôle parlementaire doivent être indépendants de l'administration. A cet effet, le secrétariat permanent de ces commissions de gestion sera subordonné au parlement, d'une manière analogue à ce qu'a prévu la nouvelle loi sur les rapports entre les conseils pour le secrétaire général de l'Assemblée fédérale.

Le nouveau secrétariat commun des deux commissions de gestion devrait disposer, en plus du secrétaire, d'un nombre suffisant de collaborateurs pour être en mesure d'exécuter ses tâches rapidement. De cette manière, un contrôle permanent serait assuré par les commissions.

e. Les travaux des deux commissions de gestion seront coordonnés par une «délégation de gestion».

f. Les commissions de gestion pourront s'adresser aux chambres même en dehors de l'examen du rapport de gestion.

## 3. *La coordination entre les commissions de gestion et les commissions des finances*

On instituera un collège présidentiel appelé à coordonner l'activité, axée en partie sur les mêmes objectifs, des deux commissions. Ce collège se

composerait des présidents des commissions de gestion et des finances des deux chambres. Le secrétariat en serait confié au secrétaire général de l'Assemblée fédérale.

#### 4. *Les institutions auxiliaires du parlement*

##### a. Généralités

L'augmentation croissante des tâches confiées à l'Etat, le prodigieux développement de la technique, la toujours plus grande complexité des problèmes économiques et sociaux ainsi que l'internationalisation accélérée de la vie publique, notamment, expliquent que, dans de multiples domaines, les parlementaires ne disposent pas des connaissances qui leur permettraient de se faire une idée juste et personnelle des projets qui leur sont soumis par le Conseil fédéral. C'est pourquoi leurs opinions se fondent essentiellement sur les arguments invoqués dans les messages du gouvernement. Pour les mêmes raisons, les députés sont de moins en moins en mesure d'user effectivement du droit d'initiative qui leur est reconnu à l'article 93 de la constitution mais qui est exercé aujourd'hui presque exclusivement par le Conseil fédéral. L'importance politique du parlement va ainsi en s'affaiblissant toujours plus au profit du pouvoir exécutif et de son appareil administratif, ce qui risque à la longue d'entraver le fonctionnement de notre régime démocratique.

Le parlement ne pourra que gagner en autonomie et en efficacité si chaque député a la possibilité d'accéder sans peine aux documents qui le renseignent sur les faits et, le cas échéant, aussi sur des questions d'ordre scientifique ou technique de façon à pouvoir juger les importants problèmes de la vie publique.

##### b. Le service juridique et de documentation rattaché au parlement

Les Etats-Unis en particulier connaissent à cet effet, tant à l'échelon de l'Union que dans les divers Etats, des institutions auxiliaires du parlement qui parfois entretiennent des liens avec les universités; des institutions similaires se rencontrent aussi en République fédérale d'Allemagne, notamment. Dans l'exposé qu'il a fait à la journée suisse des juristes de 1954 sous le titre «*Rechtssetzungsverfahren und Rechtssetzungsformen in der Schweiz*» («*Procédure et formes législatives en Suisse*»), M. Kurt Eichenberger, actuellement professeur de droit public et administratif à l'université de Bâle, s'est exprimé comme il suit à ce sujet (*Revue de droit suisse* 1954, pp. 101a/102a):

Il est indispensable de créer un service juridique et de documentation rattaché aux chambres fédérales, si l'on entend sérieusement régénérer le parlement. Il n'est aucunement nécessaire de s'inspirer à cet égard de l'exemple américain; on pourrait

envisager un système typiquement suisse dont l'organisation n'offrirait pas de difficultés insurmontables. L'essentiel est que le service soit d'abord composé de personnes de valeur et aussi indépendantes que possible, qu'il soit ensuite uniquement et directement subordonné au parlement, enfin qu'il soit suffisamment bien pourvu dès le début. Le service aurait à fournir de la documentation... au sens le plus large du terme, mais aurait surtout pour tâche d'être à la disposition des députés, des commissions et du parlement dans la rédaction des lois ainsi que dans les questions relatives à la constitutionnalité et à l'intégration de nouvelles dispositions dans la législation.

Sur le plan de l'organisation, le nouveau service pourrait être rattaché sans difficulté au secrétariat de l'Assemblée fédérale.

### c. Les secrétariats des commissions permanentes

Le temps n'est pas encore venu de pourvoir toutes les commissions permanentes des deux chambres de secrétariats propres. Des instructions précises données à l'administration devraient permettre de remédier aux imperfections constatées jusqu'ici dans l'organisation et qui empêchent les commissions de fournir un travail vraiment efficace et rationnel.

### d. Les «hearings»

On peut se demander si l'institution de «hearings», comme l'usage les prévoit notamment au congrès américain, faciliterait le travail des commissions parlementaires.

La structure du parlement donne la possibilité à la plupart des couches de la population et des groupements réunis par des intérêts économiques ou des idées semblables de se faire entendre directement par la voix de leurs hommes de confiance. Au surplus, l'établissement des principaux messages est régulièrement précédé d'une procédure de consultation qui offre aux cantons et aux milieux intéressés la possibilité de donner leur avis. L'institution de commissions d'experts constitue également un moyen de préparer les bases essentielles de la législation. Aussi le besoin d'organiser des «hearings» ne se fait-il en général pas sentir. Pour des problèmes particulièrement ardues, des «hearings» permettraient en revanche de dégager peut-être des vues nouvelles.

L'autonomie actuelle du parlement l'autoriserait déjà aujourd'hui à consulter des experts choisis en dehors de l'administration. En revanche, il manque pour l'instant les bases légales qui permettraient d'entendre des agents de la Confédération.

### 5. Les commissions d'enquête parlementaires

Des commissions d'enquête parlementaires appelées à élucider des faits graves survenus au sein de l'administration publique existent notamment aux Etats-Unis et en Grande-Bretagne - Etats aux traditions démocra-

tiques bien ancrées – où elles assument au nom des corps législatifs un contrôle politique efficace du gouvernement. En vertu de l'article 44 de la loi organique, cette institution a également acquis droit de cité en République fédérale d'Allemagne.

Pour la première fois dans l'histoire de notre Etat fédératif, on a jugé nécessaire d'instituer des commissions d'enquête parlementaires pour élucider l'affaire des Mirages. L'article 85, chiffre 11, de la constitution offrait à cet égard aux chambres une base constitutionnelle irréprochable. On aurait certes pu se heurter à des difficultés d'ordre juridique, puisqu'en vertu de l'article 47 de la loi sur les rapports entre les conseils les commissions des deux chambres sont seulement autorisées à inviter à leurs séances les membres du Conseil fédéral pour en recevoir des renseignements. Les commissions peuvent en outre demander au Conseil fédéral des rapports complémentaires à l'appui des projets qu'elles sont appelées à examiner. En vertu donc des dispositions actuelles, les commissions parlementaires ne sont pas autorisées de plein droit à interroger des agents de la Confédération ni à consulter les dossiers, une seule exception étant faite en faveur de la délégation des finances choisie au sein des deux commissions des finances (art. 50 de la loi sur les rapports entre les conseils). L'arrêté (non publié) du Conseil fédéral du 3 juillet 1964 a permis dans l'affaire des Mirages d'éviter d'éventuelles complications. Le chiffre 1 dudit arrêté a la teneur ci-après :

Les agents de la Confédération appelés à déposer devant les commissions du Conseil national et du Conseil des Etats chargées d'enquêter sur l'affaire des Mirages sont tenus de fournir tous les renseignements demandés par les commissaires, également en ce qui concerne les faits, mesures, procédures ou objets qui tombent sous le secret de fonction ou le secret militaire. Leurs dépositions n'entraîneront pour eux aucun préjudice.

Si l'on veut qu'à l'avenir les enquêtes parlementaires trouvent sûrement leur place parmi les institutions chargées d'exercer au nom des chambres la haute surveillance sur l'administration, il importe de compléter la loi sur les rapports entre les conseils. Les commissions d'enquête devraient être autorisées à consulter tous les dossiers utiles et à exiger de tous les agents de la Confédération les renseignements nécessaires.

Il va de soi que ces commissions d'enquête devraient avoir un caractère typiquement suisse. Il ne saurait en effet être question d'adopter telle quelle l'une ou l'autre des institutions étrangères qui reposent sur des bases politiques différentes.

#### IV. La mise en application des propositions

La communauté de travail propose aux conseils législatifs d'user du droit d'initiative, prévu par l'article 93 de la constitution, pour renforcer la haute surveillance parlementaire sur l'administration.

Les deux commissions de gestion sont les organes auxquels il conviendrait le plus naturellement de confier l'élaboration des propositions y relatives. C'est pourquoi, conformément aux considérations qui précèdent, il faudrait les charger de faire rapport et de présenter des propositions en vue du renforcement des commissions de gestion et de la coordination de leur activité avec celle des commissions des finances comme aussi en vue de créer des institutions auxiliaires du parlement et de fixer le statut légal des commissions d'enquête parlementaires. Les commissions de gestion seront bien entendu autorisées à faire appel à des experts.

Aujourd'hui déjà, il ne fait aucun doute que la mise en application des propositions indiquées implique une modification de la loi sur les rapports entre les conseils ainsi que des règlements des deux chambres. Il reste à examiner si d'autres textes législatifs doivent être révisés.

Les chambres sont invitées à voter la proposition suivante :

### *Proposition*

La commission de gestion est invitée à présenter au conseil un rapport et des propositions comme le recommande le rapport de la communauté de travail «Mirage» du 1<sup>er</sup> septembre 1964 sur le renforcement du contrôle parlementaire de l'administration. A cet effet, elle prendra contact avec la commission de gestion de l'autre conseil ainsi qu'avec les commissions des finances.

## CHAPITRE 7

### **Le développement de la juridiction administrative**

La haute surveillance du parlement sur le Conseil fédéral et l'administration doit contribuer à assurer notamment la réalisation des objectifs suivants :

- accomplir les tâches administratives qui incombent à la Confédération de façon rationnelle, opportune et économique ;
- assurer le respect des principes constitutionnels sur la répartition des attributions, notamment en faisant le départ entre ce qui est du ressort de l'Assemblée fédérale, de l'exécutif et de l'administration, des organes juridictionnels et des cantons ;
- pourvoir à ce que l'administration soit organisée d'une manière simple, facilitant la collaboration ;
- créer une bonne atmosphère de travail au sein de l'administration ;

- veiller, comme il se doit dans un Etat régi par le droit, à l'application du principe de la légalité des mesures administratives, surtout dans les rapports entre l'administration et le citoyen.

L'activité de l'administration a tout d'abord un aspect politique du fait qu'elle sert l'intérêt général. Elle touche ensuite à la sphère personnelle du citoyen avec ses droits et ses devoirs. L'action ou l'abstention de l'administration peut être imparfaite ou constituer même une faute lorsqu'il s'agit de la sauvegarde des intérêts de la communauté et des rapports avec les particuliers. Une surveillance de l'administration par des institutions indépendantes est par conséquent indispensable.

Quant à la situation juridique du citoyen face à l'administration, la doctrine estime depuis longtemps, tout au moins en ce qui concerne la dernière autorité de recours, que seul un contrôle juridictionnel de l'administration répond au besoin légitime de protection juridique de l'individu. Cette conception de l'Etat régi par le droit n'a été réalisée que partiellement dans l'organisation de la juridiction administrative dans notre pays en matière fédérale; cette juridiction est dans large mesure du ressort de l'administration et, en dernière instance, du Conseil fédéral. La communauté de travail ne pense certes pas que si la juridiction administrative avait été entièrement développée, l'affaire du Mirage eût pu être évitée. Elle considère cependant que le développement de la juridiction administrative est un moyen particulièrement efficace d'obtenir que l'administration agisse dans la légalité, notamment qu'elle exerce de façon consciencieuse son pouvoir de libre appréciation. Dans les rapports de droit entre l'administration et le citoyen, la juridiction administrative tend ainsi au même but que la haute surveillance du parlement sur l'administration. En vérité, le parlement — contrairement en cela aux tribunaux — doit se borner à un examen critique des grandes lignes de la gestion administrative; le principe de la séparation des pouvoirs lui interdit d'intervenir de manière autoritaire dans des affaires déterminées de l'administration.

Le développement de la juridiction administrative décharge le parlement et lui donne la possibilité de se consacrer principalement aux tâches de contrôle pour lesquelles il est par nature particulièrement qualifié. Mais l'extension de la juridiction administrative décharge aussi le Conseil fédéral comme autorité de dernière instance de la juridiction administrative dans le domaine interne. Le Conseil fédéral, en tant qu'autorité, et ses membres disposent ainsi du temps nécessaire pour s'occuper de la conduite de l'Etat proprement dite. Les affaires du gouvernement peuvent être examinées plus à fond et le système collégial peut retrouver son efficacité.

Ces considérations amènent la communauté de travail à conclure que la juridiction administrative doit être développée en même temps que le renforcement du contrôle de l'administration. On attribuera ainsi au con-

trôle juridictionnel de l'administration comme à la haute surveillance parlementaire sur l'administration un champ d'activité clairement délimité. Les deux formes du contrôle administratif se compléteront avantageusement du fait des domaines différents dans lesquelles elles s'exerceront.

La communauté de travail n'ignore pas qu'on étudie depuis longtemps le problème du développement de la juridiction administrative sur le plan fédéral. Il importe que l'extension conforme à l'idée de l'Etat régi par le droit se réalise enfin. C'est pourquoi la communauté de travail propose aux conseils législatifs la motion suivante :

*Motion*

Le Conseil fédéral est chargé de soumettre aux conseils législatifs dans le délai d'une année un projet tendant à développer la juridiction administrative en matière fédérale.

---

## Propositions

Vu les conclusions qui terminent les divers chapitres, les commissions du Conseil national et du Conseil des Etats, réunies en communauté de travail pour enquêter sur l'affaire du Mirage du 19 juin au 1<sup>er</sup> septembre 1964, ont décidé à l'unanimité de soumettre aux conseils législatifs un projet d'arrêté fédéral, deux motions ainsi que d'autres propositions.

Nous vous recommandons d'accepter nos propositions.

Veillez agréer, Messieurs les Présidents et chers collègues, l'assurance de notre parfaite considération.

Berne, le 1<sup>er</sup> septembre 1964.

Au nom de la  
commission du Conseil des Etats:

*Le président,*  
**Gion Darms**

Au nom de la  
commission du Conseil national:

*Le président,*  
**Kurt Furgler**

## ARRÊTÉ FÉDÉRAL

concernant

### **l'acquisition d'avions de combat Mirage III**

---

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*

vu le rapport déposé le 1<sup>er</sup> septembre 1964 par les commissions du Conseil national et du Conseil des Etats chargées d'examiner l'affaire du Mirage,

*arrête:*

#### Article premier

La demande de crédits additionnels de 356 et 220 millions de francs présentée par le Conseil fédéral dans son message du 24 avril 1964 est refusée.

#### Art. 2

L'acquisition de 18 avions de reconnaissance du type Mirage III RS, de 36 avions de combat du type Mirage III S, de 2 biplaces Mirage III BS ainsi que d'un chasseur Mirage III C, y compris les accessoires, les pièces de rechange et les munitions, est autorisée.

#### Art. 3

<sup>1</sup> Le crédit de 827,9 millions de francs ouvert par l'arrêté fédéral du 21 juin 1961, article 1<sup>er</sup>, 2<sup>e</sup> al., chiffres 1 à 3, pour l'acquisition de 100 avions de combat Mirage III S est à la disposition pour l'acquisition des avions indiqués à l'article 2.

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral est chargé de présenter le plus tôt possible aux conseils législatifs un rapport et des propositions concernant l'ouverture d'un crédit additionnel nécessaire pour compléter le crédit de 827,9 millions de francs ouvert par l'arrêté fédéral du 21 juin 1961, article 1<sup>er</sup>, 2<sup>e</sup> alinéa, chiffres 1 à 3.

<sup>3</sup> Pour empêcher une interruption de l'acquisition, il est ouvert un crédit de transition de 200 millions de francs.

<sup>4</sup> Les sommes annuellement nécessaires pour les paiements seront inscrites au budget.

Art. 4

Jusqu'au moment de la livraison des avions indiqués à l'article 2, le Conseil fédéral est invité à présenter au conseils législatifs, pour les sessions de printemps et d'automne de chaque année, un rapport sur l'état de l'acquisition.

Art. 5

<sup>1</sup> Le présent arrêté, qui n'est pas de portée générale, entre immédiatement en vigueur.

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral est chargé de l'exécution.

Annexe 2**Motion**

Le Conseil fédéral est chargé de préparer dans un délai de deux ans la réorganisation du département militaire fédéral conformément aux recommandations de la communauté de travail «Mirage» et de proposer aux chambres la révision nécessaire de l'organisation militaire de la Confédération.

La réorganisation portera sur les points suivants :

- Nomination d'un chef de l'armement, qui siégera à la commission de défense nationale avec voix délibérative;
- Institution d'un comité consultatif pour les questions d'armement, composé surtout de représentants de la science, de l'industrie et des autres secteurs de l'économie;
- Nette séparation entre le développement et l'acquisition de matériel d'armement;
- Mesures propres à assurer le planning des délais et des frais ainsi que le contrôle technique et commercial des commandes.

---

Annexe 3**Motion**

Le Conseil fédéral est chargé de soumettre aux conseils législatifs dans le délai d'une année un projet tendant à développer la juridiction administrative en matière fédérale.

---

Annexe 4**Proposition**

La commission de gestion est invitée à présenter au conseil un rapport et des propositions comme le recommande le rapport de la communauté de travail «Mirage» du 1<sup>er</sup> septembre 1964 sur le renforcement du contrôle parlementaire de l'administration. A cet effet, elle prendra contact avec la commission de gestion de l'autre conseil ainsi qu'avec les commissions des finances.

15943

**RAPPORT présenté aux chambres fédérales par les commissions constituées par le Conseil national et le Conseil des Etats pour enquêter sur l'affaire du Mirage (Du 1er septembre 1964)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1964
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	36
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	8947
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	10.09.1964
Date	
Data	
Seite	289-369
Page	
Pagina	
Ref. No	10 097 443

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.