



Annexe

Coopérations internationales dans les domaines de l'instruction militaire et de l'armement

**Rapport du Contrôle parlementaire de l'administration à l'intention
de la Commission de gestion du Conseil des Etats**

du 11 mars 2015

L'essentiel en bref

Au cours des quinze dernières années, la Suisse a multiplié les coopérations internationales dans le domaine militaire. Les Commissions de gestion (CdG) ont chargé le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) de procéder à une évaluation de ces coopérations. En juin 2013, la sous-commission DFAE/DDPS de la CdG du Conseil des Etats a décidé que l'évaluation devait porter tant sur les coopérations dans le domaine de l'instruction militaire que sur les coopérations en matière d'armement. L'accent a été mis sur les cadres juridique et stratégique de la coopération internationale ainsi que sur le respect de ces cadres, notamment lors de la conclusion avec des Etats étrangers d'accords portant sur la coopération dans les domaines de l'instruction militaire et de l'armement. La coopération multilatérale dans le cadre d'organisations internationales, plus particulièrement la coopération avec l'OTAN, a par contre été exclue du champ de l'évaluation.

Le CPA a réuni les documents administratifs et les accords portant sur la coopération avec d'autres pays dans les domaines de l'instruction militaire ainsi que de l'armement et les a analysés systématiquement. Rassembler la totalité des accords a représenté un travail long et difficile. Le CPA a également mené des entretiens avec différents collaborateurs de l'administration fédérale et procédé à une analyse statistique des données administratives existantes en matière d'activités internationales.

Une coopération internationale mieux notée dans le domaine de l'instruction militaire que dans celui de l'armement

La conclusion d'accords de coopération internationale dans les domaines de l'instruction militaire et de l'armement est de la compétence du Conseil fédéral, alors que leur mise en œuvre relève du Groupement Défense du DDPS pour ce qui est de l'instruction militaire et d'armasuisse pour ce qui est de la coopération internationale en matière d'armement. Les conclusions de l'évaluation ne sont pas les mêmes pour les deux domaines: bien que le cadre légal dans lequel elle s'inscrit soit peu strict et n'ait été concrétisé que partiellement sur le plan stratégique, la coopération internationale en matière d'instruction militaire a été jugée globalement adéquate et respectueuse du cadre légal, alors que la coopération dans le domaine de l'armement a été considérée d'un œil plus critique par le CPA.

Les lacunes relevées ci-dessous sont beaucoup plus marquées au niveau de la coopération en matière d'armement qu'au niveau des partenariats dans le domaine de l'instruction militaire.

Manque de transparence concernant les accords de coopération existants

Dans un domaine comme dans l'autre, ni les accords-cadres ni les accords de mise en œuvre ne sont enregistrés de manière complète dans les recueils disponibles (recueil systématique, rapport annuel au Parlement sur les traités internationaux conclus par le Conseil fédéral, banque de données des traités internationaux gérée par le DFAE). Il était donc difficile pour le CPA de se procurer une vue d'ensemble

sur tous les accords. Celui-ci estime que les motifs invoqués pour justifier ces lacunes n'étaient parfois pas entièrement convaincants et s'interroge plus particulièrement sur le bien-fondé de la classification des accords-cadres dans le domaine de l'armement dans la catégorie des traités de portée mineure ne devant pas être publiés.

La valeur juridique des accords en matière d'armement reste floue

Le fait de savoir si un accord international est contraignant ou non ne peut pas être déterminé à partir de sa dénomination mais dépend de son contenu. Contrairement aux recommandations de la part du DFAE, les accords-cadres en matière d'armement sont nommés «Memorandum of Understanding» alors que ce terme n'est prévu que pour des actes non contraignants. Les collaborateurs d'armasuisse interrogés n'avaient dès lors pas tous conscience de la nature juridiquement contraignante des accords-cadres. En outre, les accords de mise en œuvre n'ont pas tous été autorisés par le Conseil fédéral ou par un organe désigné par lui et les Chambres fédérales n'ont pas systématiquement été informées de la conclusion d'accords.

Pilotage déficient dans le domaine de l'armement

Contrastant nettement avec le domaine de l'instruction militaire, dans lequel toutes les activités internationales sont répertoriées et contrôlées de manière centralisée par l'armée, le domaine de l'armement ne dispose pas des bases nécessaires pour assurer un pilotage. Il n'y a ni règles stratégiques claires, qui pourraient servir de repères au pilotage, ni organe de pilotage: le service d'état-major chargé des relations internationales d'armasuisse centralise uniquement les accords-cadres et n'assure pas le suivi des accords de mise en œuvre ou des activités concrètes, mais uniquement certaines fonctions de soutien, qu'il apporte aux différents domaines de compétence s'occupant de la mise en œuvre de ces activités. Il n'assumait donc jusqu'à présent aucune tâche de contrôle.

Incertitude quant aux objectifs à atteindre

Les cadres juridique et stratégique de la coopération militaire internationale sont très peu contraignants. Selon les objectifs stratégiques généraux, les coopérations internationales doivent être un moyen pour la Suisse de contrer de manière plus efficace et plus efficace les dangers qui menacent sa sécurité. Si, dans le domaine de l'instruction militaire, chaque activité internationale est bien évaluée individuellement, les objectifs stratégiques ne font pas partie des critères pris en compte. Dans le domaine de l'armement, les coopérations internationales ne sont même pas mises en lien avec ces objectifs. Dans l'un comme dans l'autre domaine, on ignore dans quelle mesure les coopérations internationales aident l'armée à remplir ses différentes missions.

Les effets sur la politique extérieure ne sont pas suffisamment pris en compte

L'armée s'assure systématiquement de la pertinence de ses coopérations internationales en matière d'instruction à la lumière de la politique extérieure. Dans le domaine de l'armement, par contre, ce n'est qu'à la suite d'une inspection des CdG

que le Conseil fédéral a défini il y a peu les règles et les principes stratégiques qui devront désormais servir de critères pour mesurer la compatibilité des contrats d'armement avec sa politique extérieure. Il reste à savoir si un examen systématique et uniforme est possible. Par ailleurs, compte tenu des réponses obtenues auprès des collaborateurs de l'administration fédérale interrogés, il se pose la question de savoir si, lors de la conclusion d'accords-cadres dans les domaines de l'instruction militaire et de l'armement, les liens que la Suisse crée ainsi à long terme avec d'autres Etats et la valeur symbolique qu'ils revêtent du point de vue de la politique extérieure sont suffisamment pris en considération.

Table des matières

L'essentiel en bref	1258
1 Introduction	1263
1.1 Raison de l'évaluation	1263
1.2 Objet et questions	1263
1.3 Méthode	1265
1.4 Structure du rapport	1266
2 Coopérations internationales dans les domaines de l'instruction militaire et de l'armement	1267
2.1 Accords de coopération	1267
2.1.1 Accords-cadres	1267
2.1.2 Accords de mise en œuvre	1269
2.2 Activités de coopération	1270
2.2.1 Activités dans le domaine de l'instruction militaire	1271
2.2.2 Activités dans le domaine de l'armement	1274
3 Les bases légales et leur mise en œuvre	1277
3.1 Clarté des bases légales	1277
3.1.1 Objet des coopérations	1278
3.1.2 Conclusion de traités internationaux	1279
3.2 Respect des bases légales	1282
3.2.1 Objet des coopérations	1283
3.2.2 Conclusion de traités internationaux	1284
4 Les bases stratégiques et leur mise en œuvre	1287
4.1 Clarté des bases stratégiques	1287
4.1.1 Objectifs	1288
4.1.2 Principes directeurs	1288
4.1.3 Priorités thématiques	1289
4.1.4 Priorités géographiques	1290
4.2 Respect des bases stratégiques	1291
4.2.1 Conclusion d'accords	1291
4.2.2 Mise en œuvre d'activités	1292
4.2.3 Réexamen de la stratégie	1293
5 Adéquation des relations	1294
5.1 Relations entre l'instruction et l'armement	1294
5.2 Relations avec la politique extérieure	1295
6 Conclusions	1296
6.1 L'instruction militaire mieux notée que l'armement	1296
6.2 Manque de transparence concernant les accords de coopération existants	1297
6.3 La valeur juridique des accords en matière d'armement reste floue	1298
	1261

6.4	Pilotage déficient dans le domaine de l'armement	1299
6.5	Incertitude quant aux objectifs à atteindre	1300
6.6	Les effets sur la politique extérieure ne sont pas suffisamment pris en compte	1300
Index des abréviations		1302
Bibliographie		1304
Liste des interlocuteurs		1306
Listes des accords-cadres		1307
Impressum		1310

Rapport

Le présent rapport contient les principaux résultats de l'évaluation. Les considérations et appréciations circonstanciées se trouvent dans l'annexe au rapport¹.

1 Introduction

1.1 Raison de l'évaluation

Depuis la publication du rapport sur la politique de sécurité 2000, la stratégie de base de la Suisse repose sur «la sécurité par la coopération»². Cela signifie que le Conseil fédéral et l'armée ont pour mission de rechercher activement des possibilités de coopérer avec d'autres forces armées et de saisir ces opportunités pour évaluer les capacités de l'armée, pour acquérir de nouvelles connaissances ou pour effectuer des exercices et des tests qui ne peuvent pas avoir lieu en Suisse. A cet effet, le Conseil fédéral a donc conclu de nombreux accords de coopération avec d'autres pays, mais des voix critiques se sont élevées pour dénoncer l'absence de directives stratégiques claires³. Certaines coopérations, comme celle qui a été entamée avec la Suède pour l'acquisition de nouveaux avions de combat ou les stages d'alpinisme proposés à des unités russes, ont en outre régulièrement fait les gros titres.

C'est dans ce contexte que les CdG des Chambres fédérales ont décidé, le 24 janvier 2013, de charger le CPA d'évaluer les coopérations internationales dans le domaine militaire.

1.2 Objet et questions

Se fondant sur une esquisse de projet du CPA, la sous-commission DFAE/DDPS de la CdG du Conseil des Etats (CdG-E) a décidé le 27 juin 2013 que le CPA devait se pencher sur les deux principaux domaines dans lesquels des coopérations sont mises en place dans le secteur militaire, mise à part la promotion militaire de la paix: la *coopération dans le domaine de l'instruction militaire*, dont la mise en œuvre relève de la compétence du Groupement Défense du DDPS, et la *coopération en matière d'armement*, dont la responsabilité incombe à armasuisse.

¹ Internationale Kooperationen bei der militärischen Ausbildung und Rüstung. Materialien zum Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 11. März 2015. L'annexe au rapport est publiée en version originale allemande sur Internet sous: www.parlament.ch > Organes et députés > Commissions > Contrôle parlementaire de l'administration > Publications.

² La sécurité par la coopération: rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la politique de sécurité de la Suisse du 7.6.1999 (RAPOLSEC 2000; FF 1999 6940)

³ Möckli, Daniel (2012): Sicherheitskooperationen neu denken: Pooling and Sharing, Smart Defense und die Schweiz. CSS-Analysen zur Sicherheitspolitik Nr. 126

Dans les deux domaines, le CPA a pu s'appuyer sur des enquêtes précédentes: les processus relatifs à la coopération en matière d'instruction ont récemment été examinés par le Contrôle fédéral des finances (CDF)⁴ (cf. ch. 3.1.2), alors qu'une évaluation précédente du CPA⁵ ainsi que des travaux consécutifs de la CdG du Conseil national (CdG-N)⁶ ont porté notamment sur la manière dont les aspects de politique extérieure sont pris en compte lors de l'acquisition d'armement (cf. ch. 5.2). Enfin, la Délégation des Commissions de gestion (DelCdG) s'était, par le passé, penchée à deux reprises sur la coopération internationale dans le domaine de la formation des pilotes militaires⁷. Sa seconde analyse avait notamment été à l'origine de la disposition de l'art. 48a de la loi sur l'armée (LAAM)⁸ conférant explicitement au Conseil fédéral la compétence de conclure de manière autonome des accords internationaux⁹ de coopération en matière d'instruction, compétence qui, par principe, appartient au Parlement¹⁰. Dix ans plus tard, l'art. 109b LAAM a conféré au Conseil fédéral la compétence légale de conclure des accords internationaux portant sur la coopération en matière d'armement (cf. ch. 3.1).

La manière dont le Conseil fédéral fait usage de sa compétence de conclure des *accords internationaux* portant sur la coopération dans les domaines de l'instruction militaire et de l'armement est au cœur de la présente évaluation. Jusqu'à maintenant, cette coopération internationale a été essentiellement *bilatérale ou multinationale* (avec un ou plusieurs Etats). La Suisse a par contre été nettement moins active sur le plan multilatéral (dans le cadre d'organisations internationales), raison pour laquelle ce type de coopération a été exclu de la présente évaluation¹¹.

L'évaluation devait permettre d'apporter des réponses aux questions suivantes:

1. Les *bases légales* relatives aux coopérations internationales sont-elles *claires*?

⁴ Prüfbericht der EFK vom 13. Dez. 2012: Situationsanalyse der Prozesse zu den internationalen Aktivitäten der Armee, Teilbericht 2, Armeestab / Internationale Beziehungen Verteidigung und Recht VBS (n'existe qu'en allemand)

⁵ Rapport du CPA à l'intention de la CdG-N du 18.10.2007 sur l'acquisition de l'armement au sein du DDPS (FF **2008** 3201)

⁶ Rapport de la CdG-N du 23.11.2007 sur l'acquisition de l'armement au sein du DDPS (FF **2008** 3183); réponse du Conseil fédéral du 18.5.2011 à la lettre de la CdG-N du 4.4.2011 concernant le suivi du rapport sur l'acquisition de l'armement au sein du DDPS; lettre de la CdG-N au Conseil fédéral du 7.9.2011 concernant le suivi de l'inspection de la CdG-N relative à l'acquisition de l'armement au sein du DDPS; rapport du Conseil fédéral du 18.5.2011; réponse du Conseil fédéral du 6.11.2013 à la lettre du 7.9.2011 de la CdG-N concernant le suivi de l'inspection relative à l'acquisition de l'armement au sein du DDPS

⁷ Echanges de pilotes avec l'Afrique du Sud, rapport sur l'enquête de la DelCdG du 28.9.1993 (FF **1994** I 89); Entraînements de pilotes militaires à l'étranger durant la période 1993–2000: rapport final de la Délégation des Commissions de gestion des Chambres fédérales du 15.9.2000 (FF **2001** 104)

⁸ Loi fédérale du 3.2.1995 sur l'armée et l'administration militaire (loi sur l'armée; RS **510.10**)

⁹ Dans le présent rapport, les termes «accord», «arrangement» et «convention» sont utilisés de manière équivalente pour désigner un traité international juridiquement contraignant.

¹⁰ Art. 184, al. 2, et 166, al. 2, Cst.

¹¹ Dans le domaine militaire, la Suisse collabore presque exclusivement avec l'OTAN dans le cadre du Partenariat pour la paix. Si un accord a été passé avec l'Agence européenne de défense (AED), celui-ci n'a encore pas débouché sur des projets concrets.

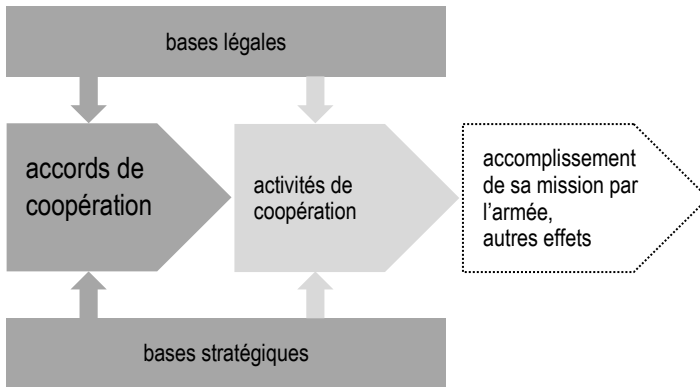
2. Les *bases stratégiques* relatives aux coopérations internationales sont-elles *claires*?
3. Les *bases légales et stratégiques* sont-elles *respectées* lors de la conclusion de coopérations internationales?
4. Les coopérations internationales dans les domaines de l'instruction militaire et de l'armement sont-elles *liées de manière appropriée*, entre elles et avec d'autres intérêts de politique extérieure (sur le plan des directives et de la mise en œuvre)?

1.3 Méthode

L'évaluation s'appuie sur le modèle d'analyse représenté dans l'illustration 1 : les bases légales d'une part et les bases stratégiques d'autre part constituent le cadre dans lequel des accords internationaux peuvent être conclus. Ces accords, quant à eux, sont la base sur laquelle les activités internationales sont effectivement déployées. Ces activités subissent à leur tour l'influence du cadre légal et stratégique. Elles ont des effets multiples. La question est de savoir dans quelle mesure ces activités permettent à l'armée de mieux remplir ses différentes missions.

Illustration 1

Modèle d'analyse



Légende: en gris foncé: éléments principaux de l'évaluation; en gris clair: élément secondaire; en blanc: élément n'entrant pas dans le champ de l'évaluation.

L'évaluation a porté essentiellement sur les éléments gris foncé de l'illustration 1, à savoir sur les bases légales et stratégiques ainsi que sur la conclusion d'accords internationaux. S'agissant des activités internationales, le CPA s'est contenté d'analyser des données existantes; la collecte de données par le CPA aurait dépassé le cadre de cette évaluation, car celle-ci devait couvrir aussi bien l'instruction mili-

taire que l'armement. Les effets n'ont pas été étudiés directement: seuls les objectifs des traités et des activités ont été analysés.

Le CPA s'est appuyé avant tout sur l'analyse de documents (lois, ordonnances, directives, documents stratégiques, accords). Rassembler tous les documents pertinents, notamment les libellés de tous les accords¹², s'est révélé être une tâche longue et ardue. Dans le domaine de l'instruction militaire, l'analyse avait déjà été close lorsque l'on a réalisé que tous les accords-cadres n'avaient pas été pris en compte; dans le domaine de l'armement, armasuisse n'a pas été en mesure de garantir au CPA que tous les accords de mise en œuvre lui avaient bien été transmis. Les quelques documents isolés n'ayant le cas échéant pas été pris en compte ne devraient cependant guère affaiblir la pertinence des résultats de l'évaluation.

En complément des analyses de documents, le CPA a conduit des entretiens avec les responsables du Groupement Défense au DDPS, avec des cadres d'armasuisse ainsi qu'avec des collaborateurs d'autres services administratifs concernés, notamment de la Direction du droit international public et de l'Office fédéral de la justice. Le CPA a également analysé les données existantes des différents services administratifs relatives aux activités internationales. Dans le domaine de l'instruction, elle a pu avoir recours à des données systématiques, alors que dans celui de l'armement, les données disponibles se rapportant aux activités internationales étaient limitées.

Le CPA a commencé à rassembler les données en décembre 2013 et a terminé leur analyse en octobre 2014. Comme l'année 2014 n'a pas pu être prise en compte dans son intégralité, la période couverte par l'évaluation a été limitée à quatre ans, soit de début 2010 à fin 2013. Les services administratifs intéressés ont donné leur avis sur le présent projet de rapport et les documents annexés en janvier 2015.

1.4 Structure du rapport

Le chapitre 2 du présent rapport est consacré à la présentation des activités et des accords internationaux existant dans les domaines de l'instruction et de l'armement. Le chapitre 3 traite des bases légales et de la manière dont elles sont observées, le chapitre 4, des bases stratégiques et de leur mise en œuvre. Après avoir été considérés séparément, les deux secteurs étudiés sont mis en lien au chapitre 5, qui se penche également sur leurs implications dans le domaine de la politique extérieure. Les conclusions présentent une appréciation générale des coopérations internationales dans les domaines de l'instruction et de l'armement, avant d'évoquer les points faibles relevés.

¹² Les traités secrets, pour autant qu'ils existent, n'ont pas été inclus dans l'évaluation.

2 **Coopérations internationales dans les domaines de l'instruction militaire et de l'armement**

La présente évaluation porte principalement sur les accords de coopération internationale dans les domaines de l'instruction militaire et de l'armement. Ces accords constituent la base légale sur laquelle reposent les activités de coopération mises en œuvre avec différents pays dans ces deux domaines (cf. illustration 1, p. 8). Le présent chapitre est consacré à la description des accords de coopération existants ainsi que des activités de coopération déployées dans les domaines de l'instruction et de l'armement.

2.1 **Accords de coopération**

Résumé: il existe deux types d'accords de coopération: d'une part, les accords-cadres, dans lesquels sont définis les principes de la coopération entre la Suisse et d'autres Etats, et, d'autre part, les accords de mise en œuvre. Dans les domaines de l'instruction militaire et de l'armement, des accords-cadres ont été signés avec différents Etats, essentiellement européens. Les accords de mise en œuvre, eux, ne sont conclus que pour une toute petite partie des activités convenues.

Un accord international est un traité de droit international public, soit une convention juridiquement contraignante conclue entre Etats sous la forme écrite. Cette convention n'est pas régie par le droit national de l'un des Etats signataires, mais par le droit international¹³. Une telle convention matérialise la volonté des Etats parties à s'engager. La dénomination choisie dans l'intitulé de l'acte normatif – «accord», «traité international», «arrangement» ou «protocole d'entente» (memorandum of understanding, MoU), qui, selon la recommandation de la Direction du droit international public, ne devrait être utilisée que pour des déclarations non contraignantes – ne permet par contre pas de déterminer la nature de l'accord.

Le CPA s'est efforcé de répertorier tous les accords conclus dans les domaines de l'instruction militaire et de l'armement (cf. ch. 1.3 consacré à la méthode) et les a classés en deux catégories: les accords-cadres, qui établissent les principes de la collaboration entre deux pays, et les accords de mise en œuvre, qui réglementent la réalisation d'activités concrètes.

2.1.1 **Accords-cadres**

Typiquement, les accords-cadres sont des accords bilatéraux conclus entre deux pays pour régir les principes de leur coopération. Les Etats contractants y règlent notamment les domaines de coopération, la gestion des informations classifiées, le séjour de militaires sur le territoire de l'autre Etat à des fins de coopération, la responsabilité en cas de sinistres et la répartition des coûts.

¹³ Art. 2, al. 1, let. a, de la convention de Vienne du 23.5.1969 sur le droit des traités (RS 0.111)

Illustration 2



Source: CPA; carte: www.aneki.com (état au 16 février 2015)

Avec quatre Etats, à savoir la Pologne, la Russie, l'Ukraine et le Ghana, la Suisse s'est contentée d'un accord-cadre *dans le domaine de l'instruction*. Le cas du Ghana est particulier dans la mesure où l'accord ne porte pas sur la coopération entre les deux Etats, mais sur le détachement de militaires suisses dans un centre de formation aux missions de maintien de la paix de l'ONU, le *Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre*, implanté au Ghana.

Avec certains pays, la Suisse a signé plusieurs accords-cadres, soit parce qu'il s'agit d'accords partiels, soit parce que des réglementations spéciales ont été adoptées en

1268

complément d'un accord-cadre général. Dans le domaine de l'instruction, la Suisse a ainsi conclu plusieurs accords avec l'Allemagne et la Belgique (3 pour chaque pays), ainsi qu'avec les Pays-Bas (2 accords). Dans le domaine de l'armement, l'accord-cadre, qui avait été conclu avec la Suède en 2004 en prévision de l'acquisition de nouveaux avions de combat, a été complété en 2012 par un accord-cadre concernant l'acquisition du Gripen¹⁵.

2.1.2 Accords de mise en œuvre

Pour certaines activités, un accord de mise en œuvre – souvent qualifié d'arrangement technique – est conclu à la demande d'un ou de plusieurs Etats contractants. Tel est notamment le cas lorsque, en prévision d'une activité concrète:

- les parties jugent utile de régler des points de détail liés à la collaboration (p.ex. attribution de fréquences radio, maniement de certaines armes ou utilisation de certains équipements);
- les parties souhaitent convenir de dispositions dérogeant aux principes définis dans l'accord-cadre dans des domaines où la possibilité de déroger à certaines dispositions de l'accord-cadre est prévue (p.ex. sur des questions de répartition des coûts);
- la Suisse n'a pas signé un accord-cadre avec tous les Etats participants et que certaines questions telles que l'échange d'informations, la responsabilité ou la répartition des coûts appellent une réglementation concrète¹⁶.

Lorsque des activités sont mises en place par deux Etats, l'accord de mise en œuvre est bilatéral. Lorsqu'il implique plus que deux Etats, la mise en œuvre est régie sur un mode bilatéral entre l'Etat hôte et chacun des Etats participants ou alors multilatéralement, entre tous les Etats parties.

Dans le *domaine de l'instruction*, l'armée a recensé 3290 activités internationales pour la période étudiée, de 2010 à 2013 (cf. ch. 2.2.1), mais n'a conclu que 53 accords de mise en œuvre. Seul 1,6 % des activités organisées dans le domaine de l'instruction étaient donc fondées sur de tels accords. A quatre exceptions près, ceux-ci ont été conclus de manière bilatérale, même lorsqu'il s'agissait parfois d'activités multinationales.

¹⁵ La même année, la Suisse a aussi signé avec la Suède une déclaration d'intention non contraignante portant sur un renforcement de la coopération dans les domaines de la sûreté et de la défense. Une déclaration d'intention non contraignante portant sur la mise en place d'une coopération dans le domaine de la défense a également été signée avec Israël en 2013. On y trouve une énumération des champs de coopération potentiels, mais pas de dispositions concrètes. Comme les déclarations d'intention juridiquement non contraignantes n'ont pas la même valeur que les accords-cadres et ne répondent pas aux mêmes critères, elles n'ont pas été incluses dans la présente évaluation.

¹⁶ Dans le cadre de l'évaluation, sont donc aussi qualifiés d'«accords de mise en œuvre» les arrangements techniques qui ne sont pas fondés sur un accord-cadre bilatéral et qui, juridiquement, ne sont donc pas des conventions d'exécution, mais des traités internationaux à part entière de portée mineure.

Parmi les Etats partenaires, la France et l'Allemagne arrivent en tête avec dix accords de mise en œuvre chacune durant la période couverte par l'évaluation. Parmi tous les pays avec lesquels la Suisse a conclu des accords-cadres portant sur une coopération en matière d'instruction, la Finlande, le Ghana et l'Ukraine sont les seuls pays avec qui elle n'a pas signé d'accord de mise en œuvre, encore que, dans le cas du Ghana, l'accord-cadre ne porte pas sur une coopération concrète. Inversement, dans le contexte d'activités multinationales en particulier, la Suisse a signé des accords de mise en œuvre relatifs à des activités concrètes avec onze pays avec lesquels elle n'a pas signé d'accord-cadre (cf. aussi ch. 3.2.2).

Dans le *domaine de l'armement*, la Suisse n'a conclu que trois accords de mise en œuvre bilatéraux durant la période d'évaluation. Ces accords ont été signés avec des Etats avec lesquels il existait déjà un accord-cadre sur la coopération en matière d'armement (Allemagne, Danemark et Finlande). Des accords de mise en œuvre multinationaux régissant la participation de la Suisse à des groupes d'utilisateurs (User Groups) ont en outre été recensés. Les groupes d'utilisateurs sont des organismes institutionnalisés, régis par des accords, réunissant des pays qui utilisent les mêmes types d'armement (p.ex. le même type de chars). Armasuisse a ainsi transmis au CPA les accords de mise en œuvre se rapportant à quatre groupes d'utilisateurs.

Sur les quinze Etats avec lesquels la Suisse a conclu des accords-cadres dans le domaine de l'armement, onze font partie d'un ou de plusieurs groupes d'utilisateurs. Il n'y a donc que quatre Etats auxquels la Suisse est liée par un accord-cadre qui ne sont pas partie à un accord de mise en œuvre (France, Grande-Bretagne, Italie et Tchéquie). A l'inverse, la Suisse a coopéré, dans le cadre de groupes d'utilisateurs, avec quatre Etats non européens (Canada, Australie, Koweït et Malaisie) sans que cette coopération ne soit fondée sur un accord-cadre¹⁷.

2.2 Activités de coopération

Résumé: les activités de coopération menées dans le domaine de l'instruction sont enregistrées systématiquement, mais ce n'est pas le cas de celles menées dans le domaine de l'armement. Dans le domaine de l'instruction, on dénombre plus de 800 activités de coopération internationale par année, dont un tiers avec l'Allemagne et un autre tiers avec la France, l'Autriche, les Etats-Unis et la Grande-Bretagne. Dans le domaine de l'armement, on a recensé, pour la période couverte par l'évaluation, des activités avec 19 Etats, l'Allemagne arrivant largement en tête. Les autres partenaires de choix de la Suisse dans ce domaine sont la France, l'Autriche, les Etats-Unis, la Finlande et la Suède.

Dans le cadre de la présente évaluation, les activités de coopération internationale ont pu être étudiées uniquement sur la base de données existantes. Les paragraphes suivants sont consacrés aux activités déployées dans le domaine de l'instruction, répertoriées systématiquement par l'armée, puis à celles qui ont trait au domaine de l'armement, dans lequel les données disponibles sont lacunaires.

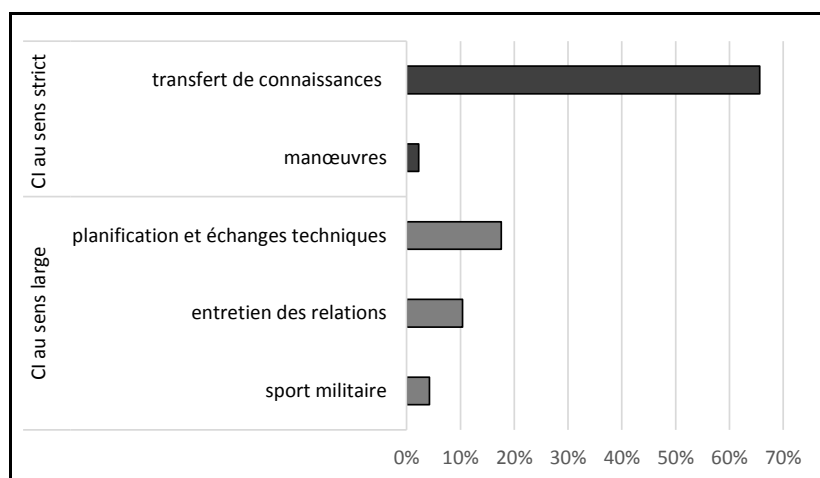
¹⁷ Cf. aussi ch. 3.2.2. Ces quatre Etats sont parties à l'accord-cadre F/A-18; le Canada prend également part au programme de chars d'assaut Leopard-2.

2.2.1 Activités dans le domaine de l’instruction militaire

Dans la perspective de la gestion de la procédure d’autorisation (cf. ch. 4.2.1, l’armée enregistre tous ses contacts avec l’étranger dans une base de données dénommée openIBV. Elle procède à une analyse annuelle des données corrigées. Ce sont ces mêmes séries de données, couvrant les années 2010 à 2013, qui ont servi de base au travail du CPA. Il en est ressorti que 3290 activités internationales en matière d’instruction militaire avaient eu lieu durant les quatre années étudiées, dont 23 % en Suisse et 77 % à l’étranger.

Illustration 3

Activités d’instruction par catégories (2010–2013)



Source: openIBV, calculs du CPA

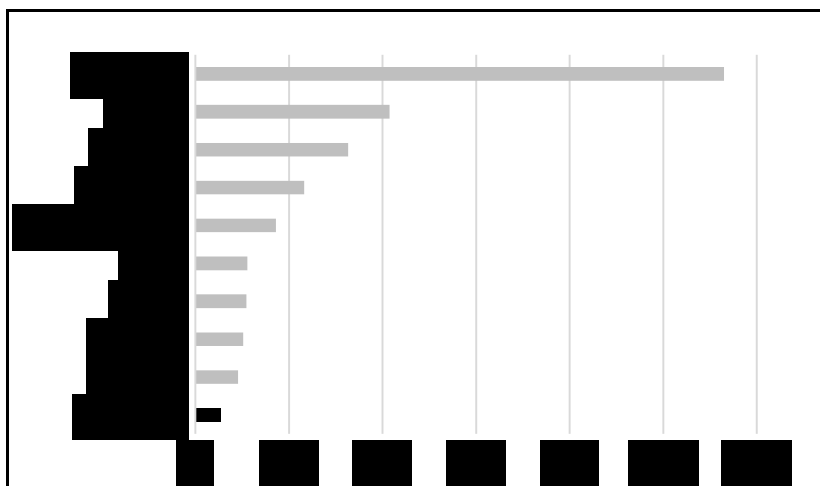
Le CPA a classé deux tiers des activités dans la catégorie de la coopération en matière d’instruction au sens strict (CI a.s.s.): il s’agit de celles qui servent directement à l’acquisition d’aptitudes, soit par le transfert de connaissances, soit par des manœuvres, dont le nombre est certes limité, mais dont l’organisation requiert un travail considérable (cf. Illustration 3). Le tiers restant se compose d’activités relevant de la coopération en matière d’instruction au sens large (CI a.s.l.). Ces dernières regroupent les rencontres en vue de la planification d’activités internationales ou d’échanges techniques (y compris les analyses comparatives), les activités servant à l’entretien des relations et donc à préparer le terrain pour des activités plus concrètes, ainsi que les échanges de vue institutionnalisés et les projets dans le domaine du sport militaire, également mentionnés dans les accords-cadres.

Plus d’un tiers des activités ont eu lieu en coopération avec l’Allemagne, qui est de loin le partenaire le plus important de la Suisse (cf. Illustration 4). La France,

l'Autriche, les Etats-Unis et la Grande-Bretagne collaborent également à plus d'un tiers des activités. L'Italie, la Suède, les Pays-Bas et la Belgique ont participé à une centaine d'activités chacun sur les quatre années étudiées, alors que le Danemark, qui est le seul pays représenté avec lequel la Suisse n'a pas conclu d'accord-cadre, était partie à une bonne cinquantaine d'activités. Quant aux activités restantes, représentant 17 %, elles ont impliqué 70 Etats. Sur ce nombre, 53 Etats ont pris part à moins de dix activités et 22 figurent même dans les statistiques avec une seule coopération sur les quatre ans couverts par l'étude (p.ex. une conférence, une manifestation sportive ou une visite). Sur le total des 3290 activités, 88 % concernaient des Etats avec lesquels la Suisse a conclu un accord-cadre.

Illustration 4

Instruction: les dix principaux partenaires de la Suisse en nombre d'activités (2010–2013)



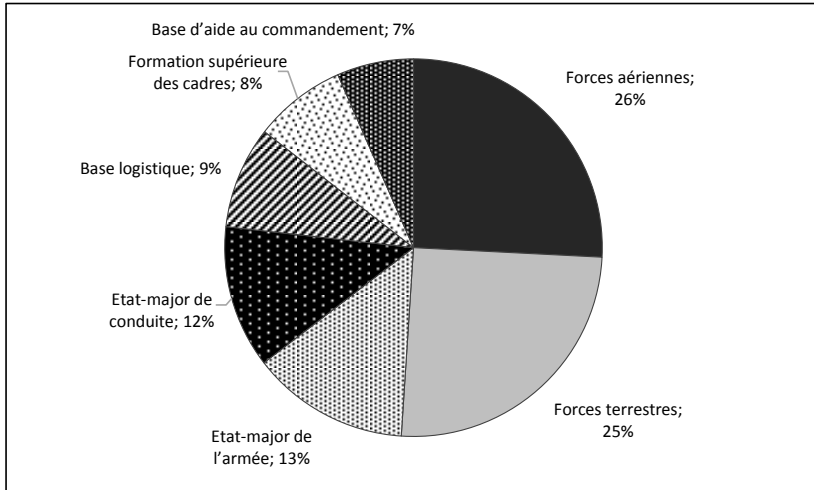
Légende: en gris: un accord-cadre a été conclu; en noir: pas d'accord-cadre

Source: openIBV, calculs du CPA

Les Forces aériennes et les Forces terrestres mènent chacune un quart des activités d'instruction. Un autre quart relève de l'Etat-major de l'armée et de l'Etat-major de conduite de l'armée et le dernier quart est réparti entre les trois unités organisationnelles restantes de l'armée (cf. Illustration 5).

Illustration 5

Activités d'instruction par unités organisationnelles de l'armée (2010–2013)



Source: openIBV, calculs du CPA

Les activités de coopération avec certains pays ne concernent que certaines unités organisationnelles spécifiques. Ainsi, ce sont essentiellement les Forces aériennes qui ont coopéré avec les Etats-Unis et la Grande-Bretagne, alors que les Forces terrestres, de leur côté, ont beaucoup coopéré avec la France et la Belgique.

Les coûts indiqués dans la banque de données ne doivent être considérés que comme des indicateurs sommaires, car il s'agit d'estimations effectuées dans le cadre de la planification et non de coûts effectifs. En outre, ces indications ne sont pas vérifiées systématiquement¹⁸. Selon ces informations contenues dans la banque de données, le budget pour les activités à l'étranger aurait été d'un peu moins de 4 millions de francs par année et le budget pour la réception en Suisse de partenaires étrangers d'à peine un demi-million de francs par année. Près de deux tiers du budget prévu pour les activités internationales concernent les Forces aériennes, alors que les projets des autres unités organisationnelles représentent une part du budget comprise entre 5 % et 7 % pour chaque unité.

¹⁸ L'armée s'est bien interrogée sur l'opportunité de mettre en lien la banque de données avec les décomptes produits par la comptabilité, mais a finalement rejeté cette option pour des raisons techniques et de coûts trop élevés.

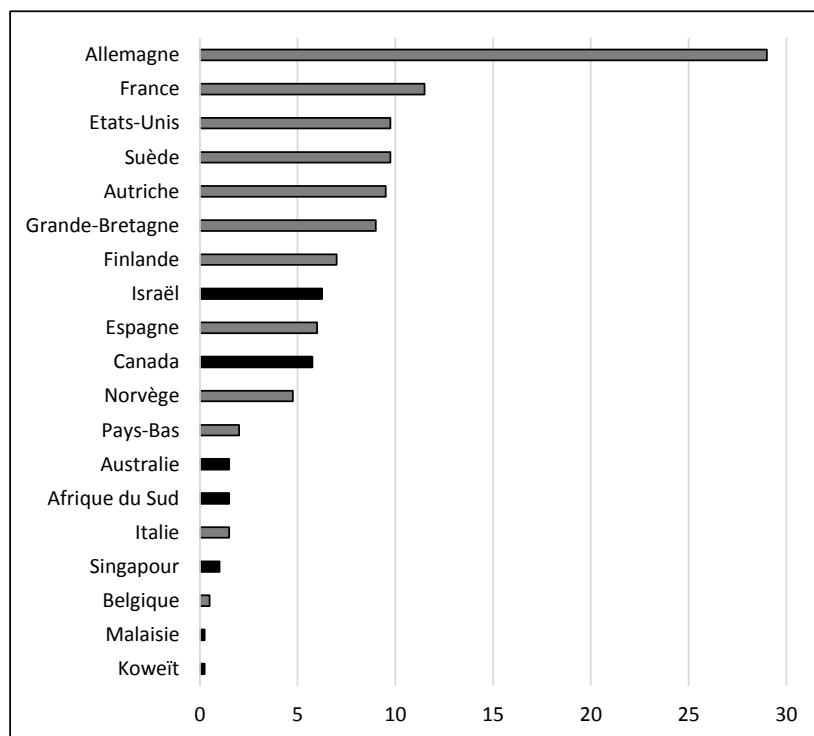
Les activités de l'armée suisse à l'étranger ont tendance à être plus courtes et à comprendre moins de participants que les activités des forces armées étrangères en Suisse. Les frais de personnel de l'armée suisse liés aux activités internationales sont donc également moins importants. Le personnel professionnel de l'armée assure l'essentiel des activités d'instruction. Seuls 9 % des activités ont impliqué du personnel de milice. Enfin, des officiers généraux ont participé à 13 % des activités, essentiellement celles menées à des fins de planification et d'échanges de connaissances techniques ou destinées à l'entretien des bonnes relations.

2.2.2 Activités dans le domaine de l'armement

L'analyse des activités de coopération dans le domaine de l'armement est fondée sur les listes établies annuellement en vue de la planification des rencontres du directeur général de l'armement. On y trouve les thèmes et projets regroupés par pays. En comparaison avec les données disponibles dans le domaine de l'instruction, les informations ainsi obtenues sont beaucoup moins précises et homogènes. Les activités ne sont en effet pas saisies individuellement. Les listes ne donnent donc qu'un aperçu très approximatif des activités de coopération mises en place dans le domaine de l'armement.

Pour la période de 2011 à 2014, les listes font état d'activités avec 19 pays (cf. Illustration 6). Parmi eux figurent douze des quinze Etats avec lesquels la Suisse a conclu un accord-cadre. 86 % des projets énumérés se rapportent à ces douze pays. Bien qu'elle ait signé un accord-cadre avec le Danemark, l'Irlande et la Tchéquie, la Suisse n'a pas coopéré avec eux dans le domaine de l'armement durant la période étudiée. La Suisse a en revanche coopéré avec sept Etats avec lesquels elle n'a pas conclu d'accord-cadre, même si, à l'exception de celles menées avec Israël et le Canada, ces activités n'ont eu lieu que certaines années et non de manière ininterrompue.

Illustration 6

Armement: partenaires selon le nombre de projets (moyenne 2011–2014)

Légende: en gris: accord-cadre; en noir: pas d'accord-cadre

Source: listes de thèmes et de projets, calculs du CPA

Avec une moyenne de près de trente projets en cours, l'Allemagne est de loin le partenaire le plus important. Elle est suivie de la France, des Etats-Unis, de la Suède, de l'Autriche et de la Grande-Bretagne, avec une dizaine de projets, puis d'un groupe de pays, avec lesquels six ou sept projets sont actuellement menés en parallèle (Finlande, Israël, Espagne, Canada)¹⁹.

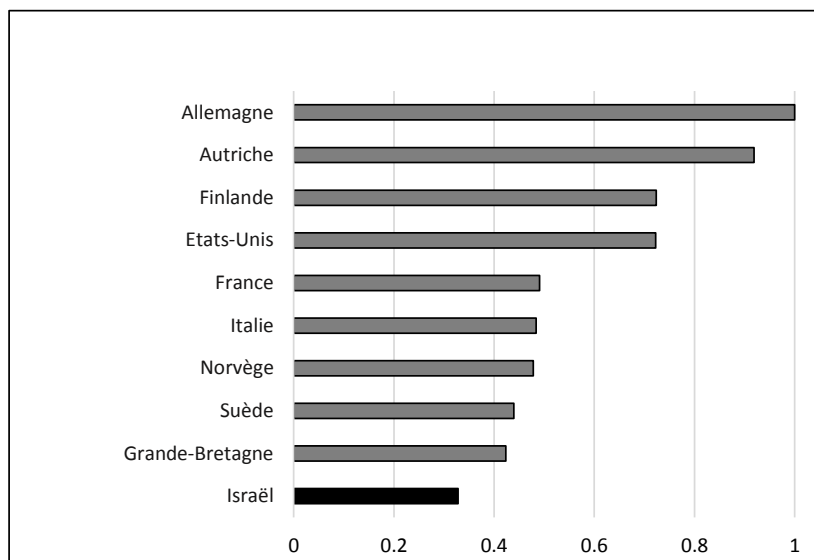
Si l'on considère les thèmes de coopération (cf. Illustration 7), l'Allemagne arrive également en tête, suivie de l'Autriche, ce qui s'explique par l'étroite collaboration de ces deux pays avec la Suisse dans le cadre des entretiens D-A-CH. En troisième

¹⁹ Les priorités par pays sont similaires lorsque l'on considère les volumes d'armement, même si les indications figurant sur les listes sont peu systématiques. L'Allemagne reste de loin le principal partenaire. Les Etats-Unis, l'Autriche, la France et l'Espagne arrivent loin derrière avec un volume à peu près moitié moins grand.

et quatrième positions, on trouve la Finlande et les Etats-Unis, suivis de la France et de l'Italie. Sur la base du critère des thèmes de coopération, l'importance de la France diminue, contrairement à celle de l'Italie et de l'Autriche, qui augmente.

Illustration 7

Armement: les dix principaux partenaires en fonction des thèmes de coopération²⁰



Légende: en gris: accord-cadre; en noir: pas d'accord-cadre.

Source: listes de thèmes et de projets, calculs du CPA

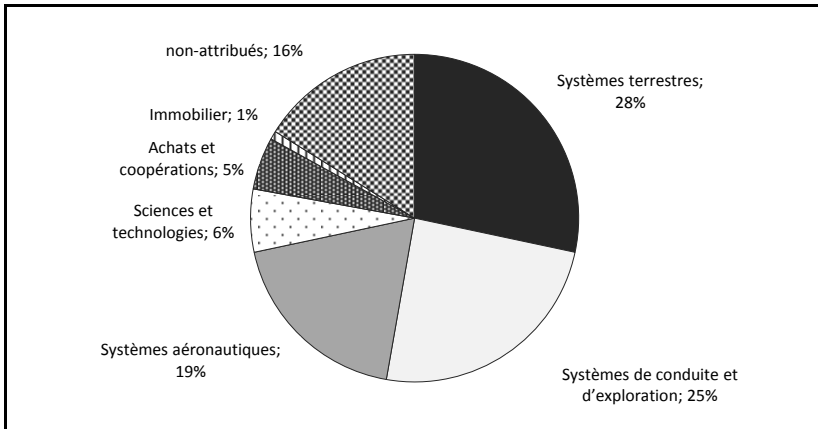
Il ressort de l'illustration 8 que sur les 117 projets figurant en moyenne sur les listes d'armasuisse, quelque 30 % relèvent du domaine de compétence Systèmes terrestres, 25 % du domaine de compétence Systèmes de conduite et d'exploration et 20 % du domaine de compétence Systèmes aéronautiques. Les domaines de compétence Science et technologies, Achats et coopérations et surtout Immobilier sont nettement moins actifs sur le plan international. 15 % des projets ne sont pas clairement attribués à l'un ou l'autre domaine sur les listes. Les domaines de compétence d'armasuisse n'orientent pas leurs coopérations vers les mêmes pays: s'ils coopèrent tous avec l'Allemagne, ce pays est un partenaire privilégié des Systèmes terrestres.

²⁰ Les résultats reposent sur le nombre moyen de mots par pays et par année dans la colonne consacrée aux thèmes de coopération. Ces nombres ont ensuite été indexés, le maximum ayant été fixé à 1.

Les Etats-Unis, la Finlande, Singapour, la Malaisie et le Koweït coopèrent avant tout avec les Systèmes aériens, alors que la France et Israël sont des partenaires de choix des Systèmes de conduite et d'exploration.

Illustration 8

Armement: projets par domaines de compétence d'armasuisse



Source: listes des thèmes et projets, calculs du CPA

3 Les bases légales et leur mise en œuvre

Le présent chapitre est consacré au cadre légal dans lequel viennent s'inscrire les coopérations internationales en matière d'instruction militaire et d'armement ainsi qu'à la manière dont ce cadre légal est mis en œuvre. Les bases légales peuvent définir des axes thématiques en ce qui concerne les objets des coopérations internationales, d'une part, et elles régissent les compétences et la procédure entourant la conclusion d'accords internationaux, d'autre part. Les réponses à la question posée (les bases légales sont-elles claires et sont-elles respectées?) sont données par rapport à ces deux aspects: objet des coopérations et conclusion des accords.

3.1 Clarté des bases légales

Résumé: la question de la clarté des bases légales relatives aux coopérations internationales dans les domaines de l'instruction et de l'armement doit être plutôt répondue par la négative. La loi ne contient en effet que des indications très sommaires quant à l'objet des coopérations et à la conclusion des accords sur la coopération dans les domaines de l'instruction militaire et de l'armement.

3.1.1 Objet des coopérations

Résumé: la législation ne contient que peu de repères pouvant indiquer l'orientation qui doit être donnée aux coopérations en ce qui concerne leur objet. Les principaux jalons identifiés sont les missions conférées à l'armée dans la loi.

Par principe, les traités internationaux doivent être approuvés par le Parlement. Dans le cas de l'instruction militaire et de l'armement, le législateur a cependant conféré au Conseil fédéral la compétence de conclure des accords internationaux de manière autonome. Pour ce qui est de la *coopération dans le domaine de l'instruction militaire*, cette compétence lui est donnée à l'art. 48a LAAM:

- 1 Dans le cadre de la politique étrangère et de la politique de sécurité de la Suisse, le Conseil fédéral peut conclure des accords internationaux concernant:
 - a. l'instruction à l'étranger de troupes suisses;
 - b. l'instruction de troupes étrangères en Suisse;
 - c. l'instruction à l'étranger de troupes étrangères;
 - d. des exercices réalisés avec des troupes étrangères.
- 2 Le Conseil fédéral peut fournir des installations et du matériel de l'armée à des fins d'instruction dans un contexte international.

L'art. 48a, al. 1, LAAM définit simplement des formes potentielles de coopération et l'al. 2 autorise l'utilisation d'installations et de matériel. Il ne donne par contre aucune précision sur l'objet de la coopération. Les indications fournies dans les directives²¹ sont tout aussi générales, puisqu'il y est uniquement précisé que la Suisse conclut avec les pays partenaires des accords-cadres s'appliquant à différentes composantes des forces armées et régissant l'échange d'informations, la participation à des formations et à des manœuvres, l'utilisation d'installations militaires ainsi que le sport militaire.

L'art. 46, al. 1, LAAM demande expressément que l'instruction militaire soit organisée en fonction des missions de l'armée, ce qui implique que la coopération internationale en matière d'instruction serve également ces missions. L'armée a pour mission d'assurer la défense de la Suisse ainsi que de soutenir les autorités civiles pour faire face aux menaces graves contre la sécurité intérieure et pour maîtriser d'autres situations extraordinaires (en particulier en cas de catastrophe). Elle contribue aussi à la promotion de la paix sur le plan international²². Au cours de la concrétisation de la mission de l'armée au niveau réglementaire, qui avait été formulée d'abord dans la Constitution, puis dans la loi, la tâche subsidiaire que constitue le soutien aux autorités civiles a gagné en importance. Dans son message relatif au développement de l'armée, le Conseil fédéral poursuit dans cette direction en de-

²¹ Weisungen des Vorstehers des VBS vom 1. Dezember 2003 für die militärische Ausbildungszusammenarbeit mit dem Ausland (MilAZA-Weisungen), p. 5 (en allemand seulement). Elles sont appelées «Directives MilAZA» dans la suite du texte.

²² Art. 58 de la Constitution fédérale (Cst.; RS 101); art. 1 LAAM

mandant un élargissement du catalogue des tâches subsidiaires contenu dans la LAAM²³.

Dans le domaine de la *coopération en matière d'armement*, la compétence du Conseil fédéral de conclure des traités internationaux est prévue à l'art. 109b LAAM:

- 1 Le Conseil fédéral peut, dans le cadre de la politique étrangère et de la politique de sécurité de la Suisse, conclure des accords internationaux dans le domaine de la coopération en matière d'armement.
- 2 Ces accords peuvent notamment concerner:
 - a. l'acquisition d'armement;
 - b. la recherche et le développement en matière d'armement, l'assurance de la qualité et la maintenance;
 - c. l'échange d'informations et de données;
 - d. les conditions de la coopération liée à un projet convenue avec l'industrie dans le domaine de l'armement;
 - e. l'identification de projets communs dans ce domaine.

L'art. 109b, al. 2, LAAM fait une énumération non exhaustive des objets potentiels de la coopération en matière d'armement. Si la LAAM ne contient aucune disposition indiquant expressément que l'armement doit être adapté aux missions de l'armée, on peut néanmoins partir de ce principe, étant donné que l'armement est un instrument de l'armée.

3.1.2 Conclusion de traités internationaux

Résumé: la conclusion de traités internationaux est d'abord régie par le droit international public. Les dispositions complémentaires contenues dans le droit suisse sont peu nombreuses. Il n'est pas précisé dans quels cas un accord est nécessaire pour servir de base légale à une activité. Par ailleurs, la valeur juridique d'un arrangement ne ressort pas directement de son intitulé, mais est déterminée en fonction de son contenu. Alors que l'approbation, l'autorisation et la publication sont des étapes clairement régies par la législation, les autres phases de conclusion du traité sont soumises tout au plus à des dispositions non contraignantes. Des dispositions contraignantes définissant le moment à partir duquel un mandat de négociation du Conseil fédéral est requis pour la conduite de négociations bilatérales font notamment défaut. En ce qui concerne les compétences, les directives internes du DDPS qui, durant la période couverte par l'étude (2010 à 2013) étaient contradictoires et obsolètes, ont en grande partie été adaptées dans l'intervalle.

La conclusion de traités internationaux est d'abord régie par le droit international public²⁴. Le droit suisse ne contient que peu de dispositions venant préciser ces règles. Comme la conclusion d'un accord international dépend de la volonté de l'Etat partenaire, la définition d'un cadre juridique trop strict dans le droit national

²³ Message du 3.9.2014 relatif à la modification des bases légales concernant le développement de l'armée (FF 2014 6693 6743)

²⁴ Convention de Vienne du 23.5.1969 sur le droit des traités (RS 0.111)

peut constituer un obstacle. Toutefois, le CPA estime que les bases légales régissant la conclusion d'accords internationaux dans le domaine militaire sont plutôt, dans l'ensemble, trop générales. La Direction du droit international public a rédigé un guide pratique²⁵ qui donne un bon aperçu des dispositions en vigueur avec, en complément, des conseils pratiques non contraignants du point de vue juridique.

Tous les contacts internationaux dans le domaine militaire n'appellent pas la conclusion d'un accord international comme base légale (p. ex. participation à une conférence en civil). Dans les domaines de l'instruction militaire et de l'armement, il n'existe pas de directive déterminant à partir de quel moment un cadre juridique sous la forme d'un accord est nécessaire ou souhaitable ou à partir de quel moment une activité doit être régie par un accord de mise en œuvre. Cette décision est laissée à l'appréciation des services impliqués.

Contrairement à d'autres pays, la Suisse ne dispose par ailleurs pas d'un système de dénomination des arrangements internationaux permettant de reconnaître la valeur juridique d'un texte au titre qu'il porte; seul le contenu est déterminant. La dénomination et la rédaction de textes, contraignants et non contraignants, font uniquement l'objet de conseils pratiques formulés par la Direction du droit international public. Selon l'administration, cette situation a l'avantage de permettre la prise en considération des souhaits émis par les pays partenaires. Les discussions autour de l'accord-cadre sur le Gripen en 2012 ont cependant montré que le degré de contrainte juridique d'un tel arrangement pouvait donner lieu à des appréciations différentes.

Pour se donner les moyens d'une analyse systématique du cadre légal dans lequel vient s'inscrire la conclusion d'accords dans les domaines de l'instruction militaire et de l'armement, le CPA a décomposé le processus de conclusion en différentes phases, représentées dans l'illustration 9.

Illustration 9

Processus de conclusion d'un accord



Conformément à l'art. 184, al. 1, Cst., la conduite de la politique extérieure incombe au Conseil fédéral. Dans ce cadre, il est également responsable de prendre contact avec des Etats étrangers pour conduire les entretiens exploratoires afin de déterminer s'ils pourraient être intéressés à conclure des accords, d'octroyer les mandats de négociation et de conduire les négociations. Les bases légales se rapportant à la phase exploratoire sont très rudimentaires. Au niveau réglementaire²⁶, l'établisse-

²⁵ Direction du droit international public, 2010: Guide de la pratique en matière de traités internationaux. La DIP a annoncé une nouvelle édition pour 2015.

²⁶ Ordonnance du 24.6.2009 concernant les relations militaires internationales (ORMI; RS 510.215)

ment de relations militaires internationales est soumis à l'autorisation du Protocole militaire, même si certains organismes, comme le service du Groupement Défense responsable des relations internationales ou armasuisse, sont exemptés de cette obligation.

Les phases de l'octroi du mandat et de la conduite des négociations ont été régies de manière contraignante par le Conseil fédéral dans le cas de négociations multilatérales. Les négociations bilatérales, par contre, font uniquement l'objet de simples conseils pratiques. Il n'a notamment pas été déterminé de manière contraignante à quel moment un mandat de négociation du Conseil fédéral est nécessaire.

En vertu des articles de loi cités plus haut (art. 48a et 109b LAAM), l'autorisation des accords internationaux dans les domaines de l'instruction militaire et de l'armement est du ressort du Conseil fédéral. Tant les accords-cadres que les accords de mise en œuvre sont donc soumis à l'autorisation préalable du collège gouvernemental. Aux termes de l'art. 48a, al. 1, de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)²⁷, le Conseil fédéral peut toutefois déléguer cette compétence à un département ou à une autre entité de l'administration. Une telle délégation doit cependant être décidée expressément. Il est fréquent que le Conseil fédéral délègue la compétence de conclure un accord de mise en œuvre au département, voire à l'armée ou à armasuisse, en même temps qu'il autorise la conclusion d'un accord-cadre. Ces entités administratives peuvent ensuite conclure des accords de mise en œuvre de manière autonome, à condition que la Suisse ait conclu un accord-cadre avec tous les Etats prenant part à l'activité en question.

Un traité international ne devient contraignant pour un Etat qu'à partir du moment où celui-ci exprime son approbation vis-à-vis des autres Etats parties. Dans le cas des accords en matière d'instruction et d'armement, cette approbation est généralement matérialisée par la signature, ou – beaucoup plus rarement – par la ratification. Selon l'art. 184, al. 2, Cst., tant la signature que la ratification relèvent du Conseil fédéral, qui habilite une personne à le faire. En vertu du droit international, un traité signé par une personne qui ne disposait pas des pouvoirs l'y autorisant devra malgré tout être honoré par la Suisse si l'autre partie avait tout lieu de croire que cette personne agissait au nom de la Suisse²⁸.

Aux termes de l'art. 3 de la loi sur les publications officielles (LPubl)²⁹, les traités internationaux sont publiés dans le Recueil systématique (RS). Ne sont pas assujettis à l'obligation d'être publiés les traités internationaux de portée mineure au sens de l'art. 7a, al. 2, LOGA. Selon la let. d de cette disposition, sont notamment considérés comme étant de portée mineure les traités qui «s'adressent en premier lieu aux autorités, règlent des questions administratives ou techniques ou n'entraînent pas de

²⁷ LOGA du 21.3.1997 (RS **172.010**)

²⁸ Art. 7, par. 1, et art. 46 Convention de Vienne du 23.5.1969 sur le droit des traités (RS **0.111**)

²⁹ Loi fédérale du 18.6.2004 sur les recueils du droit fédéral et la Feuille fédérale (Loi sur les publications officielles; RS **170.512**)

dépenses importantes»³⁰. A titre exceptionnel, les traités internationaux de portée mineure sont néanmoins publiés, notamment «s'ils concernent les droits et les devoirs de particuliers» ou «si leur publication se révèle nécessaire pour des raisons relevant de la sécurité du droit ou de la transparence» (art. 2, let. a et c, de l'ordonnance sur les publications officielles³¹). Tous les traités internationaux, quelle que soit leur portée, doivent en outre figurer dans un rapport annuel que le Conseil fédéral rédige à l'intention du Parlement afin d'assurer que ce dernier soit bien informé de tous les traités qui relèvent de la compétence du Conseil fédéral et que celui-ci a donc conclu de manière autonome (art. 48a, al. 2, LOGA). Le DFAE tient par ailleurs une banque de données de tous les traités internationaux, laquelle n'a cependant aucune valeur juridique.

Les directives internes du DDPS régissant les compétences en matière de conclusion d'accords internationaux appliquées durant la période couverte par l'évaluation (2010–2013) étaient contradictoires: les compétences ont été attribuées à différentes entités administratives, qui ont en outre été rebaptisées sans que les directives aient, semble-t-il, été adaptées. Fin 2012 déjà, le CDF avait recommandé, dans son évaluation des processus³², que ces directives soient mises à jour. Certaines³³ ont été actualisées avant la fin 2013, comme cela avait été annoncé au CDF, mais d'autres – les plus importantes au niveau du département concernant la conclusion de traités internationaux³⁴ – n'ont été révisées qu'avec un certain retard. Pour ce qui est des règles qui ne s'appliquent qu'à certains groupements du DDPS et qui portent sur les compétences en matière de préparation et de négociation d'accords internationaux, certaines imprécisions subsistent encore à ce jour.

3.2 Respect des bases légales

Résumé: dans le domaine de l'instruction, le cadre juridique est généralement bien respecté, alors que dans le domaine de l'armement, le respect ne peut être qualifié que de satisfaisant du fait des différentes lacunes constatées.

³⁰ Durant l'évaluation, l'art. 7a LOGA a été révisé et précisé. Selon la nouvelle version de cette disposition, seront désormais considérés comme étant de portée mineure les accords internationaux qui «s'adressent aux autorités et règlent des questions administratives et techniques» et qui, au plus, «entraînent une dépense unique de 5 millions de francs ou des dépenses périodiques de 2 millions de francs» (art. 7a, al. 3, let. c, et al. 4, let. c [nouveau] LOGA).

³¹ Ordonnance du 17.11.2004 sur les recueils du droit fédéral et la Feuille fédérale (ordonnance sur les publications officielles [OPubl]; RS 170.512.1)

³² Rapport de contrôle du CDF du 13.12.2012, p. 13

³³ Weisungen vom 1.1.2014 über die internationalen Kontakte der Armee (INTAKTA 2014; en allemand seulement)

³⁴ Directives du 24.11.2014 concernant les affaires juridiques au DDPS (DAJ)

3.2.1 **Objet des coopérations**

Résumé: les accords de coopération en matière d'instruction et d'armement sont conformes aux bases légales, qui sont assez souples. Dans les deux domaines, les accords de coopération conclus sont clairement axés sur la mission de défense et très peu sur les tâches subsidiaires de soutien aux autorités civiles.

Les dispositions légales (art. 48a LAAM) qui régissent la *coopération en matière d'instruction* (cf. ch. 3.1.1) sans préciser l'objet de la coopération sont respectées: en règle générale, les accords-cadres sont libellés de sorte qu'ils permettent toutes les formes de coopération en matière d'instruction (instruction d'unités suisses ou étrangères à l'étranger ou instruction d'unités étrangères en Suisse, exercices communs). Dans la pratique, on trouve effectivement dans les accords de mise en œuvre toutes les formes de coopération autorisées dans les accords-cadres, sans que les limites posées par ceux-ci soient dépassées. Le plus souvent, les accords de mise en œuvre sont conclus en prévision d'exercices à l'étranger, qui peuvent être combinés avec de l'instruction. Par contre, seule une minorité d'accords prévoient explicitement la mise à disposition de matériel ou d'installations.

S'agissant de savoir dans quelle mesure les accords servent les missions de l'armée, relevons que, dans le domaine de la coopération internationale en matière d'instruction, ils sont essentiellement axés sur la défense. Si la promotion de la paix est elle aussi prévue dans deux tiers des accords-cadres, elle fait rarement l'objet d'accords de mise en œuvre, ce que le DDPS explique par le fait que la promotion de la paix n'est qu'une petite partie des missions de l'armée. Quant aux tâches subsidiaires de soutien aux autorités civiles, elles ne sont prévues que dans une minorité des accords-cadres et dans moins de 10 % des accords de mise en œuvre. Les accords-cadres relatifs à la coopération internationale en matière d'instruction ne reflètent donc pas l'évolution des priorités vers les missions subsidiaires de l'armée. Cette réalité pourrait être due, au moins en partie, au fait que les armées étrangères assument moins de tâches relevant de la sécurité intérieure que l'armée suisse et que les possibilités de collaboration dans ce domaine sont donc limitées³⁵. En règle générale, les activités prévues dans les accords de mise en œuvre ont un rapport avec les missions de l'armée auxquelles l'accord-cadre correspondant fait référence.

Les accords-cadres relatifs à la coopération en matière d'armement portent sur les objets prévus à l'art. 109b, al. 2, LAAM. Le CPA n'a relevé que trois accords-cadres dans lesquels la coopération avec l'industrie dans le domaine de l'armement (art. 109b, al. 2, let. d, LAAM) n'est pas mentionnée expressément. Les accords de mise en œuvre se rapportent à tous les objets prévus, y compris la coopération avec l'industrie de l'armement, même dans les cas où celle-ci n'est pas mentionnée dans l'accord-cadre.

S'agissant de savoir dans quelle mesure les accords-cadres et les accords de mise en œuvre servent les missions de l'armée, relevons que, dans le domaine de la coopé-

³⁵ Misteli, Valentin / Möckli, Daniel / Wyss, Marco (2010): *Streitkräftetransformation neutraler und allianzfreier Staaten: Schweiz, Schweden, Österreich, Finnland und Irland im Vergleich*. Center for Security Studies, ETH Zürich, p. 64–66

ration internationale en matière d'armement, ils sont exclusivement axés sur la défense. Seules les deux déclarations d'intention non contraignantes signées avec la Suède et avec Israël prévoient un cadre d'activité plus large s'étendant aussi aux domaines de l'aide en cas de catastrophe et de la promotion de la paix.

3.2.2 Conclusion de traités internationaux

Résumé: dans les deux domaines, les directives internes au DDPS relatives aux compétences en matière de conclusion de traités internationaux n'ont pas été respectées durant la période sous rapport, mais ont cependant été adaptées dans l'intervalle. Pour le reste, les bases juridiques applicables à la conclusion de traités sont largement respectées dans le domaine de l'instruction, à l'exception de quelques petits manquements en ce qui concerne la publication. Dans le domaine de l'armement, ces manquements sont plus importants. En outre, la légalité des accords de mise en œuvre par rapport à certains groupes d'utilisateurs est douteuse.

Selon les directives internes du DDPS qui étaient applicables durant la période couverte par l'évaluation (2010–2013), c'est le service juridique du Secrétariat général du DDPS qui aurait eu la compétence de mener les négociations politiquement délicates au niveau international, tandis que le service juridique central du groupement concerné (Défense ou armasuisse) aurait été compétent pour les accords courants. Dans les faits, les opérations ont été dirigées par les Relations internationales de la Défense (RI D) dans le domaine de l'instruction et par l'état-major Relations extérieures chez armasuisse. Même si ces compétences n'étaient pas conformes au cadre légal, il est ressorti des entretiens qu'elles étaient claires aux yeux de tous les intéressés. La révision des directives intervenue depuis lors (cf. aussi ch. 3.1.2) a permis d'adapter dans une très large mesure les bases juridiques aux compétences effectives.

Dans le domaine de l'instruction, les quelques prescriptions légales existant ainsi que les conseils pratiques réunis dans le guide de la Direction du droit international public consacré à la pratique en matière de traités internationaux ont été bien suivis dans l'ensemble. Fait positif relevé: la nature contraignante de certains accords est expressément relevée dans leur libellé. Le comportement de l'armée est aussi exemplaire en matière d'approbation formelle: sous la forme d'un programme annuel d'exercices, elle soumet au Conseil fédéral toutes les activités pouvant impliquer la participation d'Etats avec lesquels la Suisse n'a pas signé d'accord-cadre. Les accords de mise en œuvre mentionnés au ch. 2.1.2, qui ont été conclus avec les onze pays avec lesquels la Suisse n'a pas d'accord-cadre, ont ainsi tous été autorisés par le Conseil fédéral. Faute d'une disposition réglementaire de délégation, la procédure n'est pas la plus simple sur le plan administratif puisque le Conseil fédéral doit déléguer la compétence de conclure un accord de mise en œuvre au service adminis-

tratif subordonné séparément pour chaque accord-cadre. En conséquence, les règles de cette délégation ne sont pas les mêmes pour tous les accords-cadres³⁶.

Les points qui peuvent être critiqués dans le domaine de l'instruction sont d'importance mineure. Il est ainsi arrivé çà et là qu'un accord de mise en œuvre n'ait été signé qu'au terme de l'activité qu'il était en fait sensé régler. De plus, les accords-cadres sont publiés dans le RS, l'argument étant qu'il s'agit de traités contenant des règles de droit au sens de l'art. 3 LPubl. Ils ne figurent pourtant pas tous au Recueil systématique, puisqu'il manque quatre accords-cadres relativement anciens (cf. Illustration 10). Le service responsable ne semblait pas en avoir conscience puisqu'il a renvoyé à plusieurs reprises le CPA au RS lorsqu'il lui a demandé une liste des accords-cadres³⁷. En revanche, la banque de données des traités internationaux et le rapport du Conseil fédéral relatif aux traités internationaux conclus contiennent presque la totalité des accords-cadres et des accords de mise en œuvre. Depuis 2010, une version authentique doit être disponible dans au moins une langue nationale pour les accords internationaux publiés ; dans les autres cas, il convient au moins de s'efforcer d'établir une telle version³⁸. Il existe donc une version authentique dans une langue nationale de chaque accord international conclu depuis 2010 dans le domaine de l'instruction et les autres accords-cadres publiés dans le RS ont au moins été traduits. Par contre, seul un quart des accords de mise en œuvre existent dans l'une des langues nationales dans leur version authentique.

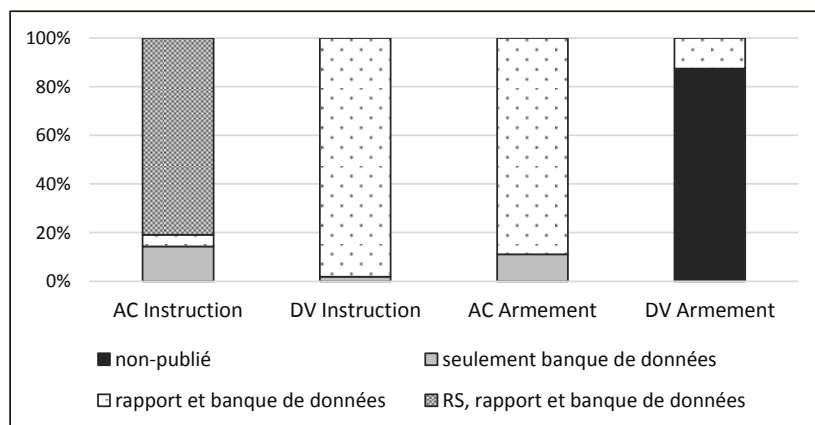
³⁶ Ce n'est que depuis la révision de l'art. 48a LAAM, entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2011, que le Conseil fédéral peut déléguer la conclusion d'accords de mise en œuvre directement à l'armée. Ceci explique pourquoi, dans le cas de certains traités, les pouvoirs ont été délégués au DDPS. Relevons encore que seule une partie des arrêtés du Conseil fédéral précisent que la Direction du droit international public doit être consultée au sujet des accords de mise en œuvre.

³⁷ Dans son avis sur le projet de rapport, le DDPS a expliqué que les lacunes constatées dans le RS étaient dues à des changements dans les dispositions légales relatives à l'obligation de publier, sans toutefois fournir plus de précisions à ce sujet. Une clarification de la situation nécessiterait des investigations plus poussées.

³⁸ Art. 13 de la loi du 5.10.2007 sur les langues (RS **441.1**) et art. 5, al. 2, de l'ordonnance du 4.6.2010 sur les langues (RS **441.11**).

Illustration 10

Publication des différents types de traités



Légende: AC: accords-cadres; DV: accords de mise en œuvre; RS: Recueil systématique; rapport: rapport annuel du Conseil fédéral; banque de données: banque de données du DFAE sur les traités internationaux.

Dans le domaine de l'armement, le cadre juridique a été moins bien respecté que dans le domaine de l'instruction. Les accords-cadres conclus dans le domaine de l'armement sont en effet qualifiés de «protocoles d'entente» (ou MoU), une désignation qui, selon les recommandations de la Direction du droit international public, devrait être réservée aux arrangements non contraignants. Ces accords sont pourtant juridiquement contraignants, ce dont certains collaborateurs d'armasuisse n'avaient manifestement pas conscience selon le constat du CPA. Dans le dossier Gripen, la nature contraignante de l'accord-cadre conclu avait pourtant été discutée publiquement après que le DDPS n'avait pas requis l'autorisation préalable du Conseil fédéral parce qu'il avait considéré dans un premier temps que cet accord n'était pas contraignant. Dans le cas des autres accords-cadres, les prescriptions de forme ont toutefois été respectées puisque les accords ont obtenu l'autorisation du Conseil fédéral avant leur signature. Le CPA a cependant constaté que la Suisse n'avait pas passé d'accords-cadres bilatéraux avec certains Etats non européens membres de groupes d'utilisateurs (programmes F/A-18 et Leopard-2; cf. ch. 2.1.2). Ce constat met en doute l'affirmation d'armasuisse, selon laquelle la conclusion d'un accord-cadre était nécessaire pour la participation à un groupe d'utilisateurs. En plus, le CPA a constaté que l'accord de mise en œuvre relatif à l'accord-cadre sur le F/A-18, conclu durant la période d'évaluation, n'avait pas été autorisé par le Conseil fédéral comme il aurait dû l'être en vertu des bases légales en vigueur.

Les accords-cadres portant sur la coopération en matière d'armement sont en outre considérés comme des traités de portée mineure qui ne tombent pas sous le coup

d'une disposition dérogatoire et qui ne sont donc pas publiés dans le RS (cf. Illustration 10). Ils sont le plus souvent rédigés en anglais sans qu'il n'existe de version authentique ou de traduction dans une langue nationale. Le classement des accords-cadres dans la catégorie des traités de portée mineure est discutable, car ils intéressent l'industrie de l'armement et donc aussi des entreprises privées. Alors que ces accords figurent au moins majoritairement dans la banque de données des traités internationaux ainsi que dans le rapport du Conseil fédéral sur les traités internationaux, sept accords de mise en œuvre sur huit n'ont été publiés nulle part. Jusqu'à la fin de son évaluation, le CPA n'a en outre pas pu acquérir la certitude qu'armasuisse lui avait bien remis tous les accords de mise en œuvre. Armasuisse ne les enregistre en effet pas de manière centralisée, en raison de leur «volatilité», comme l'ont expliqué certains collaborateurs entendus. Le CPA constate toutefois que les accords de mise en œuvre qui lui ont été transmis par armasuisse ont été conclus à long terme: à l'exception d'un accord dont la durée de validité est fixée à cinq ans, tous les accords de mise en œuvre sont illimités dans le temps ou ont une durée de validité de dix ans, pouvant toutefois être renouvelée.

4 Les bases stratégiques et leur mise en œuvre

Comme nous l'avons souligné au chapitre précédent, le cadre juridique régissant les coopérations internationales dans les domaines de l'instruction militaire et de l'armement est rudimentaire. Le présent chapitre est consacré à la qualité du cadre stratégique dans lequel viennent s'inscrire les coopérations internationales en matière d'instruction et d'armement et à la manière dont ces grandes orientations stratégiques sont mises en œuvre.

4.1 Clarté des bases stratégiques

Résumé: à la question de savoir si les coopérations internationales viennent s'inscrire dans un cadre stratégique clair, la réponse pour ce qui est du domaine de l'armement est négative. Dans le domaine de l'instruction, le cadre stratégique est également peu clair dans l'ensemble, mais des priorités ont au moins été clairement définies en ce qui concerne le choix des pays partenaires et les procédures d'autorisation sont clairement établies.

Les interlocuteurs n'ont pas pu nous indiquer avec certitude les documents pertinents en matière d'orientation stratégique des coopérations internationales et les recherches entreprises par le CPA n'ont pas permis d'éliminer tous les doutes en la matière. En tant que principes stratégiques généraux approuvés par le Conseil fédéral, le CPA a analysé le rapport sur la politique de sécurité 2010, le rapport sur l'armée 2010 ainsi que le message relatif au développement de l'armée daté de 2014. Dans le domaine de l'instruction, le CPA s'est penché sur les directives du chef du département et du chef de l'Armée, sur les Orientations stratégiques de l'Armée suisse publiées en 2014 et sur les fiches techniques du Commandement de l'armée relatives à l'orientation bilatérale de la coopération en matière de défense de 2010 à 2014 (Merkblätter zur Bilateralen Kooperationsausrichtung Verteidigung

2010–2014; BKV). Dans le *domaine de l'armement*, le CPA a étudié soigneusement les principes du Conseil fédéral en matière de politique d'armement, sa stratégie en matière d'acquisitions et sa stratégie de participation industrielle du DDPS, sa stratégie en tant que propriétaire de RUAG et la stratégie d'entreprise d'armasuisse³⁹.

Le CPA a étudié ces documents à la recherche de quatre catégories de repères stratégiques: les objectifs et les limites des coopérations internationales, les priorités thématiques et les priorités par pays. Il a ensuite jugé de la clarté de ce cadre stratégique.

4.1.1 Objectifs

Résumé: l'objectif général des coopérations internationales est l'amélioration de l'efficacité et de l'efficacé. Cet objectif n'est toutefois repris ou concrétisé de manière rigoureuse ni dans le domaine de l'instruction ni dans le domaine de l'armement.

Les objectifs stratégiques définissent les effets que l'on souhaite obtenir au moyen des coopérations internationales dans les domaines de l'instruction militaire et de l'armement.

Selon les objectifs stratégiques généraux, la coopération internationale doit permettre à la Suisse d'intervenir de manière plus efficace et plus efficiente face aux dangers et aux menaces qui planent sur sa sécurité. Dans le *domaine de l'instruction*, ces objectifs n'ont pas été repris explicitement. Dans le *domaine de l'armement*, l'efficacité a été définie comme objectif suprême sous le terme d'«économécité», même si elle est en porte-à-faux avec d'autres objectifs énumérés (sécurité de l'approvisionnement, renforcement de la base industrielle en matière de sécurité et d'armement) ; l'efficacité n'apparaît pas dans les objectifs fixés.

Sur un plan plus général, l'objectif de l'interopérabilité, c'est-à-dire la capacité à coopérer avec d'autres forces armées, figure également parmi les objectifs stratégiques des coopérations internationales. L'importance de cet objectif reste cependant incertaine puisque la mesure dans laquelle la coopération internationale en matière de défense constituerait une option si une attaque était lancée contre la Suisse ne ressortait déjà pas clairement du rapport sur la politique de sécurité 2010.

Les documents stratégiques ne précisent pas dans quelle mesure les coopérations internationales doivent contribuer aux différentes missions de l'armée.

4.1.2 Principes directeurs

Résumé: la neutralité et la réciprocité sont les deux principes fondamentaux devant être respectés dans le cadre des coopérations internationales, mais les documents ne fournissent aucune précision à ce sujet. Dans le domaine de l'instruction, il existe

³⁹ Les documents stratégiques que le CPA a étudié de manière circonstanciée et qui sont mentionnés dans le présent paragraphe figurent dans la bibliographie sous un titre distinct.

au moins des directives organisationnelles concernant la mise en œuvre d'activités internationales (procédure d'autorisation).

Les principes directeurs déterminent les conditions générales – financières, organisationnelles ou politiques – qui doivent être respectées dans le contexte des coopérations internationales.

Selon les documents généraux, la neutralité est le principe le plus important qu'il convient de respecter dans le contexte des coopérations internationales. On y trouve aussi le principe de la réciprocité, c'est-à-dire le fait qu'une coopération ne doit pas être à sens unique, mais impliquer des contributions de tous les Etats parties. Ces deux principes de base ne se retrouvent de manière conséquente *ni dans le domaine de l'armement, ni dans celui de l'instruction*, et sont encore moins précisés. Au cours des entretiens, en revanche, les interlocuteurs dans le *domaine de l'instruction* ont évoqué spontanément la neutralité comme valeur à respecter, alors que cela n'a guère été le cas des représentants du *domaine de l'armement*.

Dans le *domaine de l'instruction*, la mise en œuvre d'activités de coopération internationale est soumise à des directives organisationnelles claires sous la forme d'une procédure d'autorisation en deux étapes (autorisation de planification et autorisation d'exécution): le chef de l'unité organisationnelle (subordonné direct du chef de l'armée) doit d'abord donner son accord de principe; ensuite, les RI D s'assurent plus spécifiquement que les bases légales sont suffisantes, que le cadre politique et les prescriptions relatives à l'orientation bilatérale de la coopération en matière de défense sont bien respectés et que le besoin mis en avant ainsi que l'utilité attendue sont plausibles. L'autorisation finale est donnée par le chef des RI D ou, lorsque des officiers généraux participent, par le chef de l'Etat-major de l'armée. Dans le *domaine de l'armement*, de telles règles font défaut pour l'organisation d'activités internationales.

4.1.3 Priorités thématiques

Résumé: sur un plan général et dans le domaine de l'armement, les priorités thématiques sont claires, même si elles ne sont définies que dans les grandes lignes. Dans le domaine de l'instruction, par contre, elles restent floues et seuls les accords-cadres sont l'objet de directives claires.

Les priorités thématiques indiquent dans quels domaines une coopération internationale est particulièrement souhaitée par la Confédération.

Les documents stratégiques généraux mentionnent des cours et des exercices qui ne peuvent pas avoir lieu en Suisse ainsi que l'acquisition de biens d'équipement militaire. Il ne s'agit là que d'indications très grossières en matière de priorités thématiques. Si les cours et les exercices sont mentionnés dans les documents stratégiques se rapportant à l'*instruction* militaire, les priorités sont fixées de manière différente dans chacun d'entre eux, de sorte que les grandes orientations thématiques restent

floues. Seuls les éléments que doivent contenir les accords-cadres en matière d'instruction sont réglés de manière claire⁴⁰.

Dans le *domaine de l'armement*, trois champs de coopération sont nommés explicitement (acquisition, participation à des projets de développement et maintenance). Les documents sont cohérents entre eux, mais restent peu concrets et n'aident donc guère à trouver la direction à suivre dans la pratique.

4.1.4 Priorités géographiques

Résumé: dans le domaine de l'instruction, les priorités géographiques sont claires et cohérentes, alors qu'aucune priorité n'a été fixée dans le domaine de l'armement.

Les priorités géographiques indiquent avec quels Etats une coopération est particulièrement recherchée par la Confédération dans les domaines de l'instruction militaire et de l'armement.

Au niveau général, les Etats voisins sont qualifiés de prioritaires de manière plus ou moins explicite, priorité qui est aussi soulignée dans le *domaine de l'instruction*. Des priorités géographiques en matière d'instruction sont aussi formulées dans différents autres documents. Elles se distinguent par leur cohérence. Ce même constat s'applique aux Etats nommés dans les directives MilAZA ainsi que dans les documents relatifs à l'orientation bilatérale de la coopération en matière de défense (BKV), qui sont, en fin de compte, déterminants pour la mise en œuvre. Les BKV classent les pays avec lesquels la Suisse coopère en quatre catégories:

- catégorie I: collaboration très poussée;
- catégorie II: collaboration poussée;
- catégorie III: collaboration étroite dans l'un ou l'autre domaine;
- catégorie IV: collaboration occasionnelle dans l'un ou l'autre domaine.

Aucun pays ne figure encore dans la catégorie I; la catégorie II compte trois et la catégorie III, une dizaine de pays. Tous les autres pays sont rangés dans la catégorie IV⁴¹.

Dans le *domaine de l'armement*, on ne trouve pas trace de priorités géographiques dans les documents stratégiques, ni même du statut prioritaire accordé aux pays voisins.

⁴⁰ Selon les directives MilAZA («Weisungen vom 1.12.2003 für die militärische Ausbildungszusammenarbeit mit dem Ausland»), les accords-cadres doivent régir l'échange d'informations, la participation à des formations et à des manœuvres, l'utilisation d'installations et d'immeubles militaires ainsi que le sport militaire pour les différentes parties des forces armées.

⁴¹ A la demande de l'armée, nous renonçons à énumérer les pays entrant dans les différentes catégories.

4.2 Respect des bases stratégiques

Résumé: les bases stratégiques qui sous-tendent les coopérations internationales sont-elles observées? Dans le domaine de l'instruction, il convient de répondre par l'affirmative: les priorités géographiques et thématiques sont respectées et le cadre stratégique, de même que son respect, sont contrôlés périodiquement. Dans le domaine de l'armement, par contre, la stratégie ne fait pas l'objet de tels contrôles et son respect ne peut pas être évalué étant donné l'absence, non seulement de bases stratégiques claires, mais aussi de données relatives aux activités.

Le CPA a évalué le respect des bases stratégiques présentées au chiffre précédent lors de la conclusion d'un accord international et lors du déroulement des activités internationales. Il a aussi examiné s'il existait des processus standardisés permettant de contrôler le cadre stratégique ainsi que le respect de celui-ci.

4.2.1 Conclusion d'accords

Résumé: si les bases stratégiques ne constituent pas l'élément déclencheur de la conclusion d'un accord, elles sont néanmoins partie du processus de décision. Dans le domaine de l'instruction, elles sont bien observées; dans le domaine de l'armement, elles le sont de manière suffisante pour autant que l'on puisse en juger.

Il ressort de l'analyse des processus de décision que la conclusion d'accords-cadres ne doit être considérée comme la simple mise en œuvre de bases stratégiques ni dans le domaine de l'instruction militaire, ni dans celui de l'armement. Dans le *domaine de l'instruction*, il apparaît en effet que de tels accords sont souvent conclus en fonction de facteurs extérieurs à la sphère d'influence de l'armée. Il arrive par exemple que des Etats étrangers prennent contact avec la Suisse pour lui exprimer leur désir de coopération (exemples: accords avec la Pologne et la Russie) et qu'un accord soit ensuite conclu parce que ce rapprochement sert les intérêts de politique extérieure de la Suisse d'une manière générale (exemples: accord avec la Russie en signe d'un resserrement des relations et accord avec le Ghana comme contribution à la promotion de la paix, cf. aussi chap. 5.2). L'acquisition d'équipements militaires par armasuisse peut également créer un besoin de formation et donc aboutir à la conclusion d'un accord (exemple: accord avec la Suède dans le contexte de l'acquisition d'avions de combat). Certaines évolutions juridiques, finalement, peuvent elles aussi appeler l'ajustement d'accords-cadres (exemple: nouvel accord avec l'Allemagne à la suite de l'adaptation de la législation allemande en matière de responsabilité civile). Dans le *domaine de l'armement*, la conclusion d'accords-cadres est étroitement liée aux grandes acquisitions de l'armée. Selon certains collaborateurs d'armasuisse interrogés, des accords-cadres sont aussi nécessaires pour assurer la maintenance d'équipements existants et pour permettre certains contacts bilatéraux ou la participation à des groupes d'utilisateurs multinationaux (à ce propos, voir cependant ch. 3.2.2).

Si les bases stratégiques ne jouent pas un rôle moteur dans la conclusion d'un accord, elles sont néanmoins prises en compte de manière satisfaisante dans l'aménagement des accords conclus dans le domaine de l'armement et même bien

observées dans le domaine de l'instruction. Le contenu des *accords-cadres en matière d'instruction* satisfait ainsi les priorités thématiques fixées dans les directives MilAZA. Un accord-cadre a par ailleurs été conclu avec tous les pays des catégories II et III selon les BKV (cf. ch. 4.1.4). Sous l'influence des facteurs externes évoqués plus haut, il est cependant aussi arrivé que des accords-cadres soient signés avec des Etats qui ne sont pas considérés comme prioritaires selon les BKV. Dans l'ensemble, les priorités géographiques ressortant des différents documents étudiés (pays voisins, Etats parties au Partenariat pour la paix [Ppp] de l'OTAN, Etats neutres) ont cependant été prises en compte de manière suffisante. Dans le *domaine de l'armement*, certains objectifs stratégiques (efficience, soutien à l'industrie de l'armement) et certains champs de coopération prioritaires ont été évoqués au cours des processus de décision ayant conduit à la conclusion des accords-cadres. La Suisse a en outre conclu des accords-cadres sur l'armement avec tous ses voisins – qu'elle considère comme Etats prioritaires en général – sauf avec le Liechtenstein, qui n'a pas d'armée. Le principe stratégique de la neutralité n'est par contre pas respecté systématiquement dans le domaine de l'armement. En comparaison avec le domaine de l'instruction militaire, la collaboration avec la Direction du droit international public est nettement moins étroite. Pour le reste, il convient de relever que, dans le domaine de l'armement, aucun repère stratégique, dont le respect aurait pu être évalué, n'a été établi.

4.2.2 Mise en œuvre d'activités

Résumé: les activités internationales organisées dans le domaine de l'instruction militaire sont respectueuses des priorités géographiques et thématiques établies. Dans le domaine de l'armement, le CPA ne peut pas se prononcer, faute de repères stratégiques et de données systématiques.

Dans le *domaine de l'instruction*, les priorités géographiques ont été bien observées tant dans les accords de mise en œuvre que dans le cadre des activités elles-mêmes. Plus de la moitié (57 %) des activités ont ainsi été organisées avec un Etat bénéficiant du plus haut degré de priorité accordé (catégorie II selon les BKV, cf. ch. 4.1.4), 29 % avec des Etats de la catégorie III, alors que les autres Etats se partagent le petit 14 % restant. Les budgets, par contre, sont moins représentatifs des priorités géographiques, notamment parce que les Forces aériennes, dont les activités sont coûteuses, coopèrent souvent avec des pays de la catégorie III. Les autres priorités géographiques ont en revanche été bien respectées: en conformité avec les directives MilAZA, 95 % des activités ont eu lieu avec des Etats parties au Ppp. Si l'accent est mis sur les pays européens, les échanges avec les pays voisins sont particulièrement fréquents.

Les priorités thématiques générales relatives aux exercices et aux cours ont également été bien respectées: près de 70 % des activités étaient consacrées au transfert de connaissances, ce qui inclut les cours. Si le nombre des exercices ou manœuvres est limité, puisque l'armée n'a pris part qu'à 64 exercices durant les quatre années sous rapport, leur importance ne doit pas être sous-estimée, car ils impliquent de gros effectifs. Le CPA n'a pas pu juger dans quelle mesure les activités ont été

sélectionnées en fonction du critère de l'impossibilité de les organiser en Suisse. Si la nécessité et l'utilité de chacune des activités organisées sont bien évaluées dans le cadre de la procédure d'autorisation (cf. ch. 4.1.2), l'impossibilité de l'organisation en Suisse ne constitue pas un critère dont le respect est expressément requis.

Dans le *domaine de l'armement*, hormis l'accent mis sur les pays voisins prévu dans les principes stratégiques généraux, aucune priorité géographique spécifique n'a été fixée. Le nombre des accords de mise en œuvre évalués n'était pas suffisant pour permettre de constater une priorisation particulière des pays voisins ou d'en tirer d'autres conclusions valables. Pour ce qui est de la mise en œuvre d'activités, les pays voisins occupent en revanche une place de choix, pour autant que les données disponibles permettent d'en juger. La Suisse entretient des relations privilégiées notamment avec l'Allemagne, mais aussi avec la France et l'Autriche, l'Italie étant un partenaire moins important dans ce contexte. Faute de données, il n'est pas possible de se prononcer sur le respect des quelques autres repères stratégiques.

4.2.3 Réexamen de la stratégie

Résumé: les processus internes de réexamen du cadre stratégique et de contrôle du respect de celui-ci sont parfois exemplaires dans le domaine de l'instruction. Ils sont par contre insuffisants dans le domaine de l'armement.

Pour pouvoir garantir le respect d'un cadre stratégique, il importe de s'assurer que celui-ci est à jour. Il doit donc être réexaminé périodiquement et son respect doit être contrôlé à intervalles réguliers. Dans le *domaine de l'instruction*, les BKV représentent un instrument exemplaire puisqu'il permet de standardiser les processus: tous les deux ans, le commandement de l'armée étudie les propositions que lui soumet un groupe de travail constitué de représentants des différents groupements de l'armée et décide des modifications à apporter à sa stratégie; de plus, il prend acte chaque année d'un rapport que lui présentent les RI D sur le respect du cadre dans lequel doivent venir s'inscrire les activités. Les processus mis en place sont donc effectivement suivis et servent de base aux améliorations futures. Les seules petites faiblesses du système résident dans le fait que l'on ne contrôle pas systématiquement si les activités contribuent bien à l'efficacité et à l'efficacité de l'armée dans l'accomplissement de ses missions, si les activités effectivement organisées avec chaque pays sont limitées aux catégories prévues et si la procédure d'autorisation se déroule toujours comme prévu. Dans l'ensemble, il est évident que ces procédures de contrôle permettent à l'armée de conserver une vue d'ensemble remarquable sur ses activités internationales. A relever encore que la durée de validité des documents stratégiques dans le domaine de l'instruction est limitée et que leur actualisation périodique est donc incontournable. Seule exception: les directives MilAZA, qui auraient besoin d'être révisées.

Dans le *domaine de l'armement*, par contre, les procédures de réexamen de la stratégie sont insuffisantes. Si la plupart des documents stratégiques ont une durée limitée et appellent donc un réexamen périodique, armasuisse a été rappelé à l'ordre en octobre 2014 parce qu'il avait laissé passer la date butoir (fin 2013) pour la mise en œuvre de deux documents stratégiques clés (Stratégie en matière d'acquisitions et

Stratégie de participation industrielle du DDPS) sans procéder à une actualisation. A l'exception d'une vérification annuelle de sa stratégie d'entreprise, armasuisse ne vérifie pas régulièrement si ses repères stratégiques sont à jour. Le respect du cadre stratégique fixé pour les activités internationales n'est pas non plus analysé systématiquement. Dans le domaine de l'armement, les bases nécessaires à cet effet – à savoir un enregistrement systématique des activités et engagements internationaux – font d'ailleurs défaut. Comme mentionné aux ch. 1.3 et 3.2.2, armasuisse n'a notamment pas été en mesure de rassembler tous les accords de mise en œuvre en temps utile pour la présente évaluation.

5 Adéquation des relations

Résumé: les coopérations internationales dans les domaines de l'instruction militaire et de l'armement sont-elles liées de manière appropriée entre elles et avec d'autres intérêts de politique extérieure? Malgré certaines incertitudes, la réponse à cette question est plutôt affirmative.

Le présent chapitre est consacré à l'évaluation, premièrement, des relations entre les domaines de l'instruction militaire et de l'armement et, deuxièmement, des liens établis entre les différents secteurs et les intérêts de politique extérieure. Le CPA a considéré aussi bien les relations dans les bases légales et stratégiques que leur mise en œuvre respective.

5.1 Relations entre l'instruction et l'armement

Résumé: l'adéquation des liens établis entre l'instruction militaire et l'armement peut être qualifiée de satisfaisante à bonne. Des obstacles juridiques et organisationnels font échec à la conclusion d'accords communs. Dans le cadre stratégique du domaine de l'armement, il n'est pas fait mention de l'instruction et il se pose la question de savoir si les synergies potentielles sont exploitées systématiquement.

Les art. 48a et 109b LAAM fixent la politique de sécurité comme cadre pour la conclusion d'accords dans les domaines de l'instruction militaire et de l'armement (cf. ch. 3.1.1). Implicitement, ces dispositions appellent donc aussi une coordination avec les autres activités relevant de la politique de sécurité, ce qui inclut la coordination entre les deux domaines qui nous intéressent. Pourtant, l'Office fédéral de la justice recommande la conclusion d'accords-cadres séparés⁴², arguant que la compétence de conclure des traités internationaux conférée au Conseil fédéral dans le domaine de la défense n'est pas globale, mais seulement sectorielle et qu'il serait donc plus difficile, dans le cadre d'un accord commun, d'assurer que les compétences respectives concernant les domaines de l'instruction militaire et de l'armement soient bien respectées. En outre, la portée juridique d'un accord commun devrait alors être clarifiée, d'autant plus que les accords-cadres conclus dans le

⁴² Compétences d'armasuisse en matière de conclusion de traités, note d'information du DFJP aux membres du Conseil fédéral du 18.1.2013

domaine de l'armement ont, jusqu'ici, toujours été considérés comme étant de portée mineure (cf. aussi ch. 3.2.2). Finalement, la mise en œuvre des accords dans les deux domaines incombe à des unités organisationnelles distinctes, ce qui remet en question l'utilité d'un accord commun. Compte tenu de ce qui précède, l'absence de liens plus étroits entre les deux domaines sous la forme d'accords communs peut être considérée comme appropriée.

Dans les documents stratégiques portant sur la coopération en matière d'instruction, l'armement apparaît presque systématiquement comme champ de coopération. Inversement, dans les documents relatifs à l'armement, il n'est pas fait mention de l'instruction. L'interconnexion ne fonctionne donc qu'à sens unique. Contrairement à l'avis exprimé de part et d'autre, selon lequel il n'y aurait en règle générale guère d'intérêts communs dans le cadre d'activités internationales, l'analyse des entretiens par le CPA a révélé toute une série de recoupements (usage commun du réseau des attachés de défense, prise en compte de l'aspect de l'instruction lors de l'évaluation de produits dans le cadre du processus d'acquisition, activités d'instruction dans le pays dont proviennent des équipements militaires, activités internationales à l'interface entre développement technologique et développement des forces armées). 20 % de toutes les activités internationales de l'armée, y compris celles qui ne relèvent pas de l'instruction, ont trait à l'armement. Compte tenu de cette proportion non négligeable ainsi que des recoupements identifiés, il se pose la question de l'existence de synergies potentielles. Faute de données concrètes, l'adéquation de la relation est globalement jugée satisfaisante, voire bonne.

5.2 Relations avec la politique extérieure

Résumé: l'adéquation de la mise en relation avec les intérêts de politique extérieure est jugée suffisante, voire bonne, pour l'instruction militaire et suffisante pour le domaine de l'armement. Les accords-cadres ont aussi une valeur symbolique sur le plan de la politique extérieure, d'où l'importance de cette mise en relation.

La connexion avec la politique extérieure est clairement requise dans les bases légales qui sous-tendent les coopérations dans les domaines de l'instruction militaire et de l'armement (cf. libellé des art. 48a et 109b LAAM au ch. 3.1.1). Dans certains cas, des considérations de politique étrangère ont été déterminantes, que ce soit en faveur ou contre la conclusion d'un accord-cadre. Du point de vue des relations entre la Suisse et les Etats concernés, ces traités ont une valeur symbolique allant bien au-delà des domaines directement concernés. C'est la raison pour laquelle la Suisse a souvent renoncé à dénoncer les accords-cadres qui ne lui sont plus d'aucune utilité. Lorsqu'elle envisage de conclure un accord-cadre ou un accord de mise en œuvre dans le domaine de l'instruction, l'armée fait appel à la collaboration de la Direction du droit international public, notamment pour régler les questions en lien avec la neutralité. Dans le domaine de l'armement, par contre, la collaboration avec la Direction du droit international public est moins étroite et requise plus tardivement; les questions de politique extérieure et de neutralité se voient accorder moins d'importance.

Il ressort clairement du cadre stratégique général que les coopérations internationales doivent servir les intérêts de politique extérieure. Dans le *domaine de l'instruction*, cette même exigence ne se retrouve que dans les directives INTAKTA, révisées il y a peu, alors que les activités elles-mêmes appellent des contacts étroits avec différents services du DFAE. Dans les documents stratégiques du *domaine de l'armement*, la coordination avec la politique extérieure occupe certes une place plus importante, mais cette exigence est moins souvent mise en pratique que dans le domaine de l'instruction. Dans le contexte du contrôle du suivi, encore en cours, de l'inspection relative à l'acquisition d'armements, le Conseil fédéral a présenté à la CdG-N des prescriptions supplémentaires à appliquer lors de l'examen de la compatibilité de projets d'acquisitions avec la politique extérieure⁴³. Il est encore impossible de juger si ces directives sont mises en œuvre de manière systématique et uniforme. Comme les activités internationales d'armasuisse ne sont pas répertoriées dans un fichier central, leur compatibilité avec la politique extérieure devra être examinée de manière décentralisée, par les différents secteurs de compétence. Dans le domaine de l'armement, les questions de politique extérieure pourraient donc être davantage prises en considération lors de l'organisation d'activités de coopération internationale.

6 Conclusions

Résumé: en dépit des quelques insuffisances relevées, le CPA estime que la coopération internationale dans le domaine de l'instruction militaire est adéquate et conforme au cadre légal dans l'ensemble, alors que son jugement est plus réservé dans le cas de la coopération en matière d'armement. Il a constaté des lacunes quant à la transparence et à la valeur juridique accordée aux traités internationaux, mais aussi en ce qui concerne le pilotage, les objectifs visés et les retombées sur la politique extérieure des coopérations: ces lacunes sont nettement plus manifestes dans le domaine de l'armement que dans le domaine de l'instruction.

La brève comparaison des résultats de l'évaluation des coopérations dans les deux domaines (instruction militaire et armement) est suivie d'une analyse des principales lacunes relevées.

6.1 L'instruction militaire mieux notée que l'armement

Par principe, la coopération internationale est indispensable tant dans le domaine de l'instruction militaire que dans celui de l'armement: certains équipements d'armement ne sont disponibles qu'à l'étranger et certaines aptitudes ne peuvent pas être acquises en Suisse ou pas de manière satisfaisante. L'évaluation n'a donc pas porté en premier lieu sur l'opportunité des coopérations, mais sur leurs modalités.

⁴³ Réponse du Conseil fédéral du 6.11.2013 au courrier de la CdG-N du 7.9.2011 relatif au contrôle de suivi de l'inspection concernant l'acquisition de l'armement au DDPS

Les réponses du CPA aux questions posées se trouvent résumées dans le Tableau 1. Il ressort de cette présentation comparative que les coopérations internationales dans le *domaine de l'instruction* sont jugées adéquates et conformes au cadre légal dans l'ensemble. Bien que le cadre légal soit très général et que le cadre stratégique ne soit pas clair en tous points, la mise en œuvre est bonne. Par rapport à la coopération dans le domaine de l'instruction militaire, le CPA a relevé plus de problèmes à tous les niveaux dans le domaine de la *coopération internationale en matière d'armement*. Le respect des bases légales est suffisant, même si certaines questions touchant la légalité restent sans réponses. Le cadre stratégique n'est pas suffisamment clair pour que son respect ait pu être contrôlé. Comme les activités internationales dans le domaine de l'armement ne sont pas répertoriées de manière systématique, l'évaluation est restée limitée. Compte tenu des questions qui n'ont pas trouvé de réponse, le CPA s'abstient de porter une appréciation d'ensemble sur la coopération en matière d'armement.

Tableau 1

Aperçu des réponses aux questions d'évaluation

n°	Question	Évaluation	
		Instruction	Armement
1	Les bases légales sont-elles claires?	plutôt insuffisant	plutôt insuffisant
2	Les bases stratégiques sont-elles claires?	insuffisant – suffisant	insuffisant
3	Les bases légales sont-elles respectées?	bon	suffisant
3	Les bases stratégiques sont-elles respectées?	bon	?
4	Les domaines de l'instruction et de l'armement sont-ils mis en lien de manière appropriée?		suffisant – bon
4	Les domaines de l'instruction et de l'armement sont-ils mis en lien de manière appropriée avec la politique extérieure?	suffisant – bon	suffisant

Légende: ? = aucune appréciation possible

Le chapitre suivant présente les principales lacunes relevées dans le cadre de l'évaluation. À l'exception des points 6.3 et 6.4, elles touchent les deux domaines, mais sont nettement moins importantes dans le domaine de la coopération en matière d'instruction que dans celui de la coopération en matière d'armement.

6.2 Manque de transparence concernant les accords de coopération existants

Les traités internationaux peuvent être publiés à trois endroits différents: dans le RS, dans le rapport annuel sur les traités internationaux conclus par le Conseil fédéral et dans la banque de données des traités internationaux tenue par le DFAE. Aucun de ces trois instruments ne permet de dresser une liste complète des traités relatifs à l'instruction militaire ou à l'armement conclus dans un laps de temps déterminé.

Dans le domaine de l'instruction militaire, les accords-cadres sont considérés comme ayant valeur normative et sont donc publiés dans le RS. Certaines lacunes ont toutefois été constatées dans la publication des accords conclus il y a longtemps déjà. Dans le domaine de l'armement, par contre, les accords-cadres sont considérés comme ayant une portée limitée et ne sont donc pas publiés. Comme la plupart d'entre eux font référence à l'industrie de l'armement et touchent donc non seulement les autorités, mais aussi des acteurs du secteur privé, le CPA s'interroge sur le bien-fondé de ce statut. Et même si ces accords sont considérés comme des traités de portée mineure à juste titre, il se pose la question de savoir s'ils ne devraient pas malgré tout être publiés à des fins de transparence, en raison de leur lien avec l'industrie de l'armement ou de leur impact sur la politique extérieure (cf. ch. 6.6).

Les accords de mise en œuvre relatifs à la coopération dans le domaine de l'instruction militaire figurent presque sans exception dans le rapport sur les traités internationaux conclus par le Conseil fédéral élaboré chaque année à l'intention du Parlement. Les exigences légales en matière de transparence sont donc remplies. Ils figurent aussi presque tous dans la banque de données des traités internationaux, mais ils en sont retirés à l'échéance de leur durée de validité, ce qui fait obstacle à l'établissement d'un inventaire rétrospectif. Dans le domaine de l'armement, la plupart des accords de mise en œuvre ne sont publiés dans aucun de ces trois recueils et ne figurent donc pas non plus dans le rapport du Conseil fédéral au Parlement. Armasuisse n'a en outre pas été en mesure de dresser une liste complète des accords de mise en œuvre en vigueur, car ils ne sont pas répertoriés de manière centralisée. Armasuisse explique cette situation par le fait que les accords de mise en œuvre peuvent subir des modifications à court terme – le CPA constate cependant que les documents qui lui ont été remis ont tous été conclus à long terme. Dans le domaine de l'armement, la transparence des traités conclus est donc jugée insuffisante.

6.3 La valeur juridique des accords en matière d'armement reste floue

D'une part, il ressort du ch. 6.2 ci-dessus que l'appréciation de la portée des accords-cadres conclus dans le domaine de l'armement est discutable. D'autre part, il n'est pas non plus établi s'ils sont juridiquement contraignants ou non: il n'y a pas d'usage consacré en matière de dénomination et de formulation des traités contraignants, mais uniquement des recommandations de la Direction du droit international public. En porte-à-faux avec ces recommandations, selon lesquelles ce titre ne devrait être utilisé que pour des arrangements non contraignants, armasuisse a l'habitude de qualifier les accords-cadres de protocoles d'entente («MoU»). Tous les intéressés n'avaient d'ailleurs pas conscience du fait que les accords-cadres dans le domaine de l'armement étaient juridiquement contraignants.

Dans le cas de l'accord-cadre sur le Gripen, le degré de contrainte juridique émanant de l'accord n'a pas été évalué de la même manière par les différents services de l'administration, ce qui prouve l'existence d'une marge d'appréciation considérable. Il importe pourtant que le degré de contrainte juridique d'un accord soit clarifié, car

c'est lui qui détermine si le texte doit être soumis à l'autorisation préalable du Conseil fédéral ou à celle d'un organe mandaté par lui. Dans le domaine de l'instruction, tous les accords de mise en œuvre sont systématiquement soumis à la procédure d'autorisation prévue par la loi, même si l'absence d'une disposition réglementaire régissant la délégation complique quelque peu les choses. Dans le domaine de l'armement, par contre, on a connaissance d'au moins un cas dans lequel un accord de mise en œuvre se rapportant à un groupe d'utilisateurs (accord-cadre sur le F/A-18) n'a pas été autorisé par le Conseil fédéral comme le préoyaient les dispositions légales. La majorité des accords de mise en œuvre n'ont en outre pas été annoncés à la Direction du droit international public comme ils auraient dû l'être afin de pouvoir être publiés dans le rapport au Parlement.

6.4 Pilotage déficient dans le domaine de l'armement

Dans le domaine de l'armement, il n'y a pas de pilotage des coopérations internationales. Les conditions requises à cet effet font défaut, puisqu'il n'existe pas de cadre stratégique clair: les objectifs sont contradictoires et les priorités thématiques sont très générales; quant aux priorités géographiques, elles sont inexistantes. Il est en outre révélateur que le CPA ait dû attirer l'attention d'armasuisse sur le fait que deux documents stratégiques essentiels – la Stratégie en matière d'acquisitions et la Stratégie de participation industrielle du DDPS – n'avaient pas été actualisés. Au niveau de la mise en œuvre, la vue d'ensemble et l'organe de pilotage font aussi défaut: si le service Relations Internationales d'armasuisse s'occupe de la gestion des accords-cadres et conduit les négociations en vue de leur conclusion, il ne centralise par contre ni les accords de mise en œuvre ni les informations se rapportant aux activités elles-mêmes (cf. ch. 6.2). S'agissant de l'organisation d'activités internationales, le service des Relations Internationales se contente d'une fonction de facilitateur en apportant son soutien aux différents domaines de compétence. Il n'assume par contre aucune fonction de contrôle. Le seul aperçu des contacts internationaux noués avec les différents Etats partenaires est la liste annuelle des thèmes et projets servant à la planification des rencontres internationales du directeur général de l'armement, qui a elle aussi été analysée dans le cadre de la présente évaluation. Elle ne contient cependant que des indications très générales et ne détaille pas les différentes activités.

L'absence de pilotage dans le domaine de l'armement contraste nettement avec la situation dans le domaine de l'instruction: si le cadre stratégique n'y est pas non plus très clair dans l'ensemble – les objectifs formulés sont d'ordre général et n'ont pas été concrétisés et on déplore l'absence de priorités thématiques claires –, le commandement de l'armée a néanmoins établi des processus de planification et d'autorisation précis, qui prévoient une focalisation sur certains pays. Le respect de ces priorités géographiques ainsi que les priorités elles-mêmes sont en outre contrôlés périodiquement. Au niveau de la mise en œuvre, chaque activité internationale est répertoriée dans un fichier central et réexaminée tant par le commandement du groupement compétent que par le service d'état-major Relations internationales. S'il est vrai que ce processus de réexamen accuse de petites faiblesses (cf. ch. 6.5), le

pilotage dans le domaine de l’instruction peut néanmoins être qualifié d’exemplaire dans l’ensemble.

Armasuisse a annoncé la mise en place d’une stratégie de fonctionnement pour les relations extérieures, qui devrait permettre d’éliminer les zones d’ombre en matière stratégique. Il est prévu que la mise en œuvre de cette stratégie de fonctionnement fasse l’objet de contrôles réguliers. Pour l’instant, il est difficile de juger dans quelle mesure ce projet permettra de pallier le manque de pilotage.

6.5 Incertitude quant aux objectifs à atteindre

Le cadre légal ne délimite que grossièrement le champ des coopérations internationales dans le domaine militaire et les jalons stratégiques ne sont pas très précis non plus. Dans son avis sur le projet rédigé en prévision du présent rapport, le DDPS a souligné que, dans la réalité, les activités en question résultaient souvent d’une approche ascendante. Le problème, du point de vue du CPA, est que cette approche ne permet pas de lever l’incertitude qui plane sur les effets des activités internationales.

Selon les bases stratégiques, les coopérations dans le domaine militaire sont un moyen, pour la Suisse, d’accroître l’efficacité des instruments qu’elle met en œuvre pour contrer les dangers et les menaces qui planent sur sa sécurité. Dans le domaine de l’instruction, la nécessité et l’utilité de chacune des activités internationales sont l’objet d’une vérification. Cela serait encore plus remarquable si les critères de vérification étaient clairs: la contribution de l’activité à l’efficience et à l’efficacité de l’armée, soit la contribution qu’elle apporte à l’accomplissement d’une mission, ainsi que la spécification de cette mission, n’en font pas explicitement partie.

Dans le domaine de l’armement, le but consistant à accroître l’efficience au moyen de coopérations internationales, c’est-à-dire à améliorer l’économicité des acquisitions, occupe une place de choix dans les bases stratégiques. L’objectif réel, qui est de contrer de manière plus efficiente et plus efficace les dangers et les menaces sur la sécurité, fait défaut. Selon le DDPS, c’est à l’armée, et non à armasuisse, qu’il incombe de déterminer les équipements militaires requis pour contrer les menaces. Les activités internationales de coopération en matière d’armement ne sont donc pas directement mises en relation avec les objectifs stratégiques.

6.6 Les effets sur la politique extérieure ne sont pas suffisamment pris en compte

Dans le domaine de l’instruction militaire, l’opportunité des activités internationales sous l’angle de la politique extérieure est examinée systématiquement dans le cadre du processus d’autorisation. Le système de pilotage des coopérations internationales permet en outre – selon les collaborateurs interrogés – de revoir et, au besoin, d’ajuster les activités internationales en cours en fonction des évolutions de politique extérieure. Une partie des activités avec la Russie, par exemple, ont ainsi été suspendues en réaction au conflit ukrainien. L’armée a donc une conscience aiguë de

l'impact de ses activités sur la politique extérieure. Il ressort par contre des entretiens que la valeur symbolique que peut avoir un accord-cadre international en politique extérieure semble être perçue moins distinctement. Par le passé, cet effet sur la politique extérieure a déjà été utilisé très consciemment pour approfondir les relations avec certains Etats. Rien ne s'oppose à cette stratégie tant qu'elle sert aussi les intérêts militaires puisqu'elle répond au mandat contenu dans les bases légales, qui demande que la politique extérieure et la politique de sécurité soient prises en compte. Le Conseil fédéral et les organes compétents de l'administration doivent cependant être bien conscients du fait que chaque traité crée des liens à long terme. Compte tenu de leur aspect symbolique, les traités internationaux ne peuvent pas être dénoncés sans incidence au niveau de la politique extérieure, même s'ils devaient un jour ne plus être d'aucune utilité. Les accords-cadres qui sont conclus pour satisfaire un besoin non pas actuel, mais anticipé, méritent donc d'être considérés d'un œil critique.

Dans le domaine de l'armement, on constate également qu'il est difficile de dénoncer ou de ne pas renouveler un accord existant, même si la Suisse n'en a plus besoin, car cela pourrait porter préjudice aux relations entretenues avec l'Etat partenaire. Dans ce domaine, la conclusion d'accords-cadres dépend en outre dans une très large mesure des projets d'acquisitions en cours. Le service des relations internationales d'armasuisse ne dispose pas des directives stratégiques claires dont il aurait besoin pour s'assurer qu'un accord-cadre est bien opportun. La Direction du droit international public est en outre souvent consultée assez tardivement dans le processus de conclusion des accords-cadres, voire pas du tout en prévision de la signature d'accords de mise en œuvre. A ce jour, les activités internationales dans le domaine de l'armement ne sont pas évaluées systématiquement sous l'angle de leur opportunité en matière de politique extérieure. Le Conseil fédéral a récemment défini des directives et des approches stratégiques devant permettre un examen plus approfondi de la compatibilité des acquisitions militaires avec la politique extérieure. En l'absence de pilotage des coopérations internationales, cet examen devra être confié aux différents domaines de compétence d'armasuisse, qui y procéderont donc de manière décentralisée. La question se pose de savoir si un tel examen peut être réalisé de manière systématique et uniforme dans ces conditions.

Index des abréviations

AC	Accord-cadre
BKV	Bilaterale Kooperationsausrichtung Verteidigung (orientation bilatérale de la coopération en matière de défense)
CdA	Chef de l'armée
CDF	Contrôle fédéral des finances
CdG	Commissions de gestion des Chambres fédérales
CdG-N	Commission de gestion du Conseil national
CdG-E	Commission de gestion du Conseil des Etats
CPA	Contrôle parlementaire de l'administration
CSS	<i>Center for Security Studies</i> de l'EPF de Zurich
Cst.	Constitution (RS 101)
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DélCdG	Délégation des Commissions de gestion des Chambres fédérales
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFJP	Département fédéral de justice et police
Directives INTAKTA	Directives relatives aux contacts internationaux de l'armée
Directives MilAZA	Directives relatives à la coopération avec l'étranger en matière d'instruction militaire
DV	Accord de mise en œuvre (Durchführungsvereinbarung)
FF	Feuille fédérale
LAAM	Loi fédérale du 3 février 1995 sur l'armée et l'administration militaire (loi sur l'armée; RS 510.10)
LLC	Loi fédérale du 5 octobre 2007 sur les langues nationales et la compréhension entre les communautés linguistiques (loi sur les langues; RS 441.1)
LOGA	Loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS 172.010)
LPubl	Loi fédérale du 18 juin 2004 sur les recueils du droit fédéral et la Feuille fédérale (loi sur les publications officielles; RS 170.512)
MoU	<i>Memorandum of Understanding</i> (protocole d'entente)
OFJ	Office fédéral de la justice
OLang	Ordonnance du 4 juin 2010 sur les langues nationales et la compréhension entre les communautés linguistiques (ordonnance sur les langues; RS 441.11)
ONU	Organisation des Nations Unies
openIBV	Système d'information sur les contacts avec l'étranger

OPubl	Ordonnance du 17 novembre 2004 sur les recueils du droit fédéral et la Feuille fédérale (ordonnance sur les publications officielles; RS 170.512.1)
ORMI	Ordonnance du 24 juin 2009 concernant les relations militaires internationales (RS 510.215)
OTAN	Organisation du traité de l'Atlantique Nord
Ppp	Partenariat pour la paix
RAPOLSEC	Rapport sur la politique de sécurité de la Suisse
RI D	Relations internationales de la Défense
RS	Recueil systématique

Bibliographie

Ouvrages et documents cités

CdG-N: Courrier de la CdG-N au Conseil fédéral du 7 septembre 2011 relatif au contrôle de suivi de l'inspection de la CdG-N concernant l'acquisition de l'armement au sein du DDPS: rapport du Conseil fédéral du 18 mai 2011

CdG-N: Rapport de la Commission de gestion du Conseil national du 23 novembre 2007 concernant l'acquisition d'armement au sein du DDPS, FF 2008 3183

Conseil fédéral: La sécurité par la coopération, Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale du 7 juin 1999 sur la politique de sécurité de la Suisse (RAPOLSEC 2000), FF 1999 6903

Conseil fédéral: Réponse du Conseil fédéral du 6 novembre 2013 au courrier de la CdG-N du 7 septembre 2011 relatif au contrôle de suivi de l'inspection concernant l'acquisition de l'armement au sein du DDPS

Conseil fédéral: Réponse du Conseil fédéral du 18 mai 2011 au courrier de la CdG-N du 4 avril 2011 relatif au contrôle de suivi du rapport concernant l'acquisition de l'armement au sein du DDPS

CPA: Rapport du Contrôle parlementaire de l'administration du 18 octobre 2007 à l'attention de la CdG du Conseil national concernant l'acquisition de l'armement au sein du DDPS, FF 2008 3201

DDPS: Directives du 24 novembre 2014 concernant les affaires juridiques au DDPS (DAJ)

DélCdG: Rapport final de la Délégation des Commission de gestion des Chambres fédérales du 15 septembre 2000 sur les entraînements de pilotes militaires à l'étranger durant la période 1993 à 2000, FF 2001 104

DélCdG: Rapport sur l'enquête de la Délégation des Commissions de gestion du 28 septembre 1993 sur les échanges de pilotes avec l'Afrique du Sud, FF 1994 I 89

DFJP: Note d'information du DFJP aux membres du Conseil fédéral du 18 janvier 2013: compétences d'armasuisse en matière de conclusion de traités

Direction du droit international public: Guide de la pratique en matière de traités internationaux. Berne, février 2010

Eidgenössischen Finanzkontrolle: Prüfbericht der Eidgenössischen Finanzkontrolle vom 13. Dezember 2012: Situationsanalyse der Prozesse zu den internationalen Aktivitäten der Armee, Teilbericht 2, Armeestab / Internationale Beziehungen Verteidigung und Recht VBS

Misteli, Valentin / Möckli, Daniel / Wyss, Marco (2010): Streitkräftetransformation neutraler und allianzfreier Staaten: Schweiz, Schweden, Österreich, Finnland und Irland im Vergleich. Center for Security Studies, EPF Zurich, p. 64–66

Möckli, Daniel (2012): Sicherheitskooperationen neu denken. Pooling and Sharing, Smart Defence und die Schweiz. CSS-Analysen zur Sicherheitspolitik Nr. 126

Documents stratégiques soumis à une analyse circonstanciée

Message du 3 septembre 2014 relatif à la modification des bases légales concernant le développement de l'armée, FF 2014 6693

Nachtrag 3 zur Unternehmensstrategie armasuisse: Strategiecheck 2013 vom 4. Juni 2013

Objectifs stratégiques du Conseil fédéral concernant sa participation à la société RUAG Holding SA (stratégie du propriétaire 2011 à 2014) du 4 mai 2011

Orientations stratégiques de l'armée suisse 2015–2020 du 1er octobre 2014

Principes du Conseil fédéral en matière de politique d'armement du DDPS du 30 juin 2010

Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale du 23 juin 2010 sur la politique de sécurité de la Suisse (RAPOLSEC 2010), FF 2010 4681

Rapport sur l'armée 2010, FF 2010 8109

Schwergewichtsbildung in der bilateralen Kooperation der Armee – Wie funktioniert BKV? Bilaterale Kooperationsausrichtung Verteidigung 2014 vom 27. November 2013

Schwergewichtsbildung in der bilateralen Kooperation der Armee – Wie funktioniert BKV? Bilaterale Kooperationsausrichtung Verteidigung 2012 vom 16. November 2011

Schwergewichtsbildung in der bilateralen Kooperation der Armee – Wie funktioniert BKV? Bilaterale Kooperationsausrichtung Verteidigung 2010 vom 18. November 2009

Stratégie de participation industrielle du DDPS du 31 mars 2010

Stratégie en matière d'acquisitions du Conseil fédéral pour le DDPS du 31 mars 2010

Unternehmensstrategie armasuisse vom 15. Juni 2009

Vorgaben des CdA vom 12. Juli 2007 zur internationalen Kooperation der Armee (Zeitraum 2008–2015)

Weisungen vom 1. Dezember 2003 für die militärische Ausbildungszusammenarbeit mit dem Ausland (MilAZA)

Weisungen vom 1. Januar 2014 über die internationalen Kontakte der Armee (INTAKTA 2014)

Weisungen vom 3. April 2003 über die internationalen Kontakte der Armee (INTAKTA 2003)

Liste des interlocuteurs

Cicéron Bühler, Corinne	Cheffe de la Section du droit international public, Direction du droit international public, DFAE
Coduri, Michele	Chef de la Section sécurité internationale / suppléant du chef de la Division politique de sécurité, Direction politique, DFAE
Diethelm, Robert	Chef Contrats multilatéraux et relations avec les forces armées / suppléant du chef Relations internationales de la Défense, Etat-major de l'armée, DDPS
Dubois, Stéphane	Suppléant du chef Relations avec les forces armées, Relations internationales de la Défense, Etat-major de l'armée, DDPS
Fraoua, Ridha	Chef Unité Législation I, Office fédéral de la justice, DFJP
Freudweiler, Michael	Chef Coopération militaire multilatérale, Etat-major de l'armée, DDPS
Gansner, Patrick	Chef Affaires stratégiques et internationales, Politique de sécurité, Secrétariat général, DDPS
Grossenbacher, Nicole	Suppléante du chef Relations extérieures, armasuisse, DDPS
Guignard, Serge	Chef des Relations internationales, armasuisse, DDPS
Lang, Ueli	Chef Coopération euro-atlantique en matière de sécurité, Relations internationales de la Défense, Etat-major de l'armée, DDPS
Marchand, Carl	Chef Droit international des conflits armés, Relations internationales de la Défense, Etat-major de l'armée, DDPS
Möckli, Daniel	Center for Security Studies, EPF Zurich
Müller, Andreas	Directeur Ressources et Support, armasuisse, DDPS
Schär, Daniel	Chef Relations avec les forces armées, Relations internationales de la Défense, Etat-major de l'armée, DDPS
Sonderegger, Martin	Directeur Systèmes terrestres / suppléant du Directeur général de l'armement, armasuisse
Walser, Hans-Peter	Divisionnaire, chef de l'Etat-major de l'armée, DDPS
Wanner, Peter	Brigadier, chef Relations internationales de la Défense, Etat-major de l'armée, DDPS
Weber, Thomas	Suppléant du chef Droit international des conflits armés, Relations internationales de la Défense, Etat-major de l'armée, DDPS

Listes des accords-cadres

Tableau A1-1

Accords-cadres portant sur la coopération dans le domaine de l'instruction militaire

Partenaire	Titre de l'accord (abrégé)	année1
Belgique	Contrat concernant la réalisation d'activités dans les domaines de l'instruction et de l'entraînement militaires des Forces Terrestres suisses et belges	1999
	Contrat concernant les programmes de visites et d'échanges réciproques ainsi que les activités d'entraînement en commun des Forces aériennes suisses et de la Force aérienne belge	1999
	Contrat concernant les activités d'entraînement en haute montagne (Adventurous Training)	2000
Allemagne	Accord concernant la remise réciproque de moyens didactiques visuels et audiovisuels pour le domaine militaire	1993
	Accord sur la collaboration des forces armées dans le domaine de l'instruction	2003
	Accord concernant le séjour temporaire de membres des forces armées de la Confédération suisse et de membres des forces armées de la République fédérale d'Allemagne sur le territoire national de l'autre Etat, aux fins de participation à des projets d'exercices et d'instruction ainsi que leur réalisation (Accord germano-suisse sur le séjour de forces armées)	2010
Finlande	Accord concernant les exercices, l'instruction et l'entraînement militaires	2005
France	Accord relatif aux activités communes d'instruction et d'entraînement des armées françaises et de l'armée suisse	2003
Ghana	Protocole d'accord concernant la collaboration bilatérale en matière d'instruction par l'envoi et le financement de personnel au Centre International Kofi Annan de Formation au Maintien de la Paix (KAIFTC)	2012
Grande-Bretagne	Convention concernant l'organisation d'exercices ou d'instruction militaires ainsi que l'appui apporté par l'Etat d'accueil	2004
Italie	Accord concernant la réalisation d'activités communes dans le cadre de l'entraînement et de l'instruction militaires de leurs forces armées	2004
Pays-Bas	Arrangement portant sur les activités communes des Forces aériennes suisses et de la Royal Netherlands Air Force	2004
	Convention concernant les exercices, l'entraînement et l'instruction militaires	2007
Norvège	Convention concernant les exercices, l'instruction et l'entraînement militaires	2005
Autriche	Accord-cadre concernant la collaboration militaire de leurs forces armées en matière d'instruction	2004

Partenaire	Titre de l'accord (abrégé)	année ¹
Pologne	Accord sur la collaboration bilatérale en matière d'instruction militaire	2012
Russie	Accord sur la collaboration bilatérale en matière d'instruction militaire	2011
Suède ²	Protocole d'accord concernant la réalisation d'activités communes dans les domaines de l'instruction et de l'entraînement militaires des Forces aériennes et des Forces terrestres	2002
Espagne	Arrangement concernant les exercices, l'instruction et l'entraînement militaires	2008
Ukraine	Convention de coopération (non spécifiée)	2002
Etats-Unis	Convention concernant l'échange de personnel militaire	2009

Source: recherches du CPA

¹ Année de la signature du traité par la Suisse.

² L'accord avec la Suède a été remplacé par un nouvel accord en 2014.

Tableau A1-2

Accords-cadres portant sur la coopération dans le domaine de l'armement

Partenaire	Titre de l'accord (abrégé)	année ¹
Belgique	<i>MoU</i> entre la Suisse et la Belgique relatif à la COOPÉRATION DANS LE DOMAINE DE L'ARMEMENT	2007
Danemark	<i>MoU</i> between the Ministry of Defence of the Kingdom of Denmark and the Federal Department of Defence, Civil Protection and Sports of the Swiss Confederation in respect of DEFENCE MATERIEL COOPERATION	2007
Allemagne	<i>Vereinbarung</i> zwischen dem Bundesministerium der Verteidigung der Bundesrepublik Deutschland und dem Eidgenössischen Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport betreffend RÜSTUNGSKOOPERATION	2009
Finlande	<i>MoU</i> between the Ministry of Defence of the Republic of Finland and the Swiss Federal Council in respect of DEFENCE MATERIEL COOPERATION	2004
France	<i>Arrangement</i> entre le Ministre de la défense de la République française et le Chef du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports de la Confédération suisse, concernant la COOPÉRATION DANS LE DOMAINE DE L'ARMEMENT	2012
Grande-Bretagne	<i>MoU</i> between the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Swiss Federal Council in respect of DEFENCE MATERIEL COOPERATION	2002
Irlande	<i>MoU</i> entre la Suisse et l'Irlande portant sur la COOPÉRATION DANS LE DOMAINE DE L'ARMEMENT	2008
Italie	<i>MoU</i> between the Swiss Federal Council and the Government of the Republic of Italy in respect of DEFENCE MATERIEL COOPERATION	2003

Partenaire	Titre de l'accord (abrégé)	année ¹
Pays-Bas	<i>MoU</i> between the Minister of Defence of the Kingdom of the Netherlands and the Swiss Federal Council in respect of DEFENCE MATERIEL COOPERATION	2004
Norvège	<i>MoU</i> between the Government of the Kingdom of Norway and the Swiss Federal Council in respect of DEFENCE MATERIEL COOPERATION	2004
Autriche	<i>Vereinbarung</i> zwischen dem Bundesminister für Landesverteidigung der Republik Österreich und dem Schweizerischen Bundesrat betreffend RÜSTUNGSZUSAMMENARBEIT	2006
Suède	<i>MoU</i> between the Defence Materiel Administration of the Kingdom of Sweden and the Swiss Federal Council in respect of DEFENCE MATERIEL COOPERATION	2004
	<i>Accord-cadre concernant</i> L'AQUISITION DU GRIPEN	
Espagne	<i>MoU</i> between the Federal Departement of Defence, Civil Protection and Sports of Switzerland and the Ministry of Defence of the Kingdom of Spain in the field of DEFENCE MATERIEL COOPERATION	2001
	Addendum No. 1 to the <i>MoU</i> in the field of DEFENCE MATERIEL COOPERATION between the Federal Departement of Defence, Civil Protection and Sports of Switzerland and the Ministry of Defence of the Kingdom of Spain	2007
	Addendum No. 2 to the <i>MoU</i> in the field of DEFENCE MATERIEL COOPERATION between the Ministry of Defence of the Kingdom of Spain and the Federal Departement of Defence, Civil Protection and Sports of Switzerland	2013
République tchèque	<i>MoU</i> entre la Suisse et la République tchèque sur la COOPÉRATION DANS LE DOMAINE DE L'ARMEMENT	2008
Etats-Unis	<i>MoU</i> between the Government of the Swiss Confederation and the Government of the United States of America concerning reciprocal DEFENSE PROCUREMENT	2007

Source: Recherches du CPA

¹ Année de la signature du traité par la Suisse.

Impressum

Réalisation de l'évaluation

Dr. Simone Ledermann, CPA (direction du projet dès le 1^{er} février 2014)

Céline Anderegg, ancien. CPA (direction du projet jusqu'au 31 janvier 2014)

Andreas Tobler, CPA (collaboration scientifique)

Remerciements

Le CPA remercie les Relations internationales de la Défense ainsi que le service d'état-major Relations extérieures d'armasuisse pour les documents et les données qu'ils ont bien voulu mettre à sa disposition pour l'évaluation. Il adresse aussi ses remerciements à l'Office fédéral de la justice ainsi qu'à la Direction du droit international public pour leurs renseignements d'ordre juridique. Finalement, nous tenons à remercier toutes les personnes qui ont eu l'amabilité de nous accorder un entretien et de répondre à nos questions.

Contact

Contrôle parlementaire de l'administration

Services du Parlement

CH-3003 Berne

Tél.: +41 58 322 97 99 Fax: +41 58 322 96 63

Courriel: pvk.cpa@parl.admin.ch

www.parlement.ch > Organes et députés > Commissions > Contrôle parlementaire de l'administration

Langue originale du rapport: allemand