9540

Message
du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant
la réorganisation du département militaire et la modification
de la loi sur l'organisation militaire

(Du 19 septembre 1966)

Monsieur le Président et Messieurs,

Dans leur rapport du 1^{er} septembre 1964, les commissions constituées par le Conseil national et le Conseil des Etats pour enquêter sur l'affaire du Mirage (appelées ci-après «communauté de travail») ont exposé largement leurs vues sur l'organisation de l'acquisition des armements. Constatant des lacunes dans ce domaine, elles ont proposé une série de modifications de structure et invité les conseils à adopter la motion suivante :

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

La réorganisation portera sur les points suivants :

- nomination d'un chef de l'armement, qui fera en même temps partie de la commission de défense nationale;
- institution d'un comité consultatif pour les questions d'armement, composé de représentants de la science, de l'industrie et des autres secteurs de l'économie;
- nette séparation entre le développement et l'acquisition de matériel d'armement;
- mesures propres à assurer le planning des délais et des frais ainsi que le contrôle technique et commercial des commandes.

Cette motion a été adoptée le 24 septembre par le Conseil national, le 7 octobre 1964 par le Conseil des Etats.

Dès lors, les jalons de la réorganisation du département militaire étaient posés; le délai pour sa préparation en était donné. Les travaux ont commencé immédiatement. Le chef du département militaire a pris le 3 décembre 1964, comme première mesure, une ordonnance instituant un comité consultatif pour les questions d'armement. Ainsi que le demandait la motion, ce comité est composé de représentants de la science, de l'industrie et de l'économie. Pour le

moment, il est l'organe consultatif du chef du service technique militaire. Il s'est réuni la première fois le 28 janvier 1965; jusqu'au 30 juin 1966, il a tenu 15 séances.

Les services particulièrement intéressés devaient examiner comment réaliser les propositions de la communauté de travail. Dès l'abord, il est apparu qu'elles soulevaient de nombreuses et diverses questions d'organisation et de structure, nécessitant des études particulières.

Le département militaire a proposé par conséquent de confier à des experts l'étude de sa réorganisation. Le 26 janvier 1965, nous avons fixé la composition d'une commission d'experts comptant 9 membres, dont 6 représentants de la science et de l'économie et 3 de l'administration; elle était présidée par le directeur de la centrale pour les questions d'organisation de l'administration fédérale; sa tâche était précisée comme il suit:

La commission d'experts présentera des propositions pour la réorganisation du département militaire, au sens de la motion adoptée par les chambres dans la session d'automne 1964.

Elle n'a pas à s'occuper de l'étude du renouvellement des institutions dans le domaine de la défense nationale totale, tâche dont est chargé le colonel commandant de corps Annasohn.

Pour ses propres travaux, la commission d'experts a pris en considération le rapport de la communauté de travail, qui fournissait des bases précieuses.

Elle a présenté un rapport intermédiaire en juillet 1965 et un rapport final en avril 1966. Les deux préconisent la transformation de l'actuel service technique militaire en un groupement de l'armement. Cette transformation, comme d'ailleurs et surtout l'exécution de la motion, étant liées à une nouvelle forme de l'organisation faîtière du département militaire, le rapport intermédiaire nous en présentait 8 variantes, dont 4 comportaient la création d'un commandement de l'armée en temps de paix. Selon nos instructions, le rapport final traite en détail deux de ces variantes, alors que deux autres ne sont que des esquisses. Une des premières variantes envisage une direction collégiale de l'armée; la seconde, respectant notre désir exprès, propose une organisation se rapprochant le plus de la situation actuelle, compte tenu des impératifs de la motion.

Cette dernière solution a déterminé la poursuite des travaux.

Ainsi, on a renoncé à créer un commandement de l'armée proprement dit pour le temps de paix. Eu égard à la répartition traditionnelle des attributions, caractérisée par la subordination du pouvoir militaire au pouvoir civil, l'attention s'est portée sur une solution propre à résoudre les problèmes de direction et de coordination, devenus singulièrement ardu par suite du développement de la technique militaire.

La commission d'experts a étudié aussi la manière la plus judicieuse de grouper services et offices et a voué une attention particulière au problème de la planification. Elle a pris la peine d'analyser et de fixer le champ d'activité et le

déroulement du travail jusque dans le détail, ce qui a fourni une très bonne base. Le rapport pondéré et précis de la commission d'experts a servi dans une large mesure de point de départ pour nos propositions de réorganisation.

En d'autres points, nos conclusions diffèrent de celles de la commission, en particulier en ce qui concerne la structure et la subordination des organes de planification militaire générale et la constitution d'un groupement de l'administration militaire. Ces questions seront reprises dans les chapitres correspondants. Concernant les exigences expresses exposées dans la motion, nous avons adopté le point de vue des experts.

En même temps que se déroulaient les travaux de la commission, le département entreprenait la réorganisation du commandement des troupes d'aviation et de défense contre avions. La réalisation de ce vœu déjà ancien a paru d'autant plus urgente que l'adoption d'armes et d'engins modernes, très techniques — rappelons ici les engins guidés de défense contre avions, les avions de combat Mirage, le réseau radar d'alerte initiale et les installations de conduite Florida — soulève des problèmes d'une complexité inconnue à ce jour, aussi bien dans le domaine du commandement que dans ceux de l'instruction et de l'administration. Il importait de grouper selon ces critères les organes du commandement et de l'administration de manière à établir clairement les responsabilités en ce qui concerne l'instruction, l'infrastructure et la conduite des troupes dans le domaine de l'aviation et de la défense contre avions. Le but essentiel de ce regroupement est de décharger le commandant de ces troupes de nombreuses tâches et attributions. Réorganisation faite, il pourra mieux s'occuper des problèmes de la conduite et de la préparation, et surtout de ceux, combien ardu, que posera à l'avenir la défense de l'espace aérien. Sous cet angle, cette réorganisation doit être considérée aussi comme une mesure propre à combler les lacunes constatées lors du choix et de l'acquisition des avions de combat Mirage.

La commission d'experts ne s'est pas occupée en détail de la réorganisation de l'aviation et de la défense contre avions. Toutefois, son rapport a permis de prendre en considération, dans la phase actuelle de réorganisation, les conditions propres à l'aviation et à la défense contre avions.

Bien qu'elles ne soient pas touchées directement par la réorganisation, de nombreuses dispositions de la loi sur l'organisation militaire devront être révisées. Ces modifications, en partie prévues depuis des années, ne sont pas, à elles seules, assez importantes pour nécessiter cette révision. Toutefois, il paraît judicieux d'apporter des adaptations utiles en même temps que celles qui sont dictées par la réorganisation même du département.

Une administration de l'importance du département militaire, dont l'activité est largement dominée par des événements extérieurs, doit être adaptée continuellement aux circonstances. Il paraît dès lors utile, à l'occasion de la réorganisation préconisée aujourd'hui, de passer brièvement en revue les étapes des transformations antérieures.

Dans sa première partie, notre message fait donc succinctement l'histoire de l'organisation du département militaire depuis 1848. Une attention particulière est accordée aux mesures de réorganisation prises au cours des années dernières dans le domaine de l'armement.

Les mesures de réorganisation proprement dite sont exposées dans la deuxième partie. Les principaux chapitres concernent le futur service d'armement, la direction et la structure du département militaire, la planification militaire générale, ainsi que l'aviation et la défense contre avions.

La troisième partie expose en détail les modifications de la loi sur l'organisation militaire dictées par les mesures proposées. Nous y énumérons et commentons également d'autres modifications, sans relation directe avec la réorganisation du département ou qui n'ont qu'un caractère formel.

Comme lors de révisions antérieures, nous nous sommes demandé si la loi, dont les éléments essentiels remontent à 1907, ne devrait pas être entièrement refondue. Le délai fixé pour réaliser ce que demande la motion, comme aussi l'urgence des améliorations à apporter, ne permettent pas de procéder maintenant à une révision totale. Il faudra certainement reprendre ce problème plus tard. En attendant, il convient d'adapter notre organisation militaire aux circonstances par des modifications partielles, telles que celles que nous vous proposons aujourd'hui.

Une prochaine révision fera vraisemblablement suite aux études entreprises en vue de renouveler les institutions dans le domaine de la défense nationale totale. Ces études doivent être terminées à la fin de cette année. L'examen des conclusions à en tirer, qui concernent les départements civils et d'autres organes autant intéressés que le département militaire, demandera certainement du temps. Il n'était donc pas possible d'en attendre les résultats. La commission d'experts s'est assurée que ses propositions n'iraient pas à l'encontre d'une adaptation future aux exigences de la défense nationale totale.

PREMIÈRE PARTIE

I. Historique de l'organisation du département militaire depuis 1848

1. Période antérieure à 1907

La loi du 8 mai 1850 sur l'organisation militaire, adoptée peu de temps après l'entrée en vigueur de la constitution de 1848, confiait au Conseil fédéral et au département militaire la direction des affaires militaires, tâche assez simple à l'époque. Les inspecteurs des armes, subordonnés au chef du département (art. 116 organisation militaire de 1850), étaient les seuls fonctionnaires militaires de l'administration fédérale. Ces fonctionnaires occupaient formellement tous le même rang, mais l'inspecteur de l'infanterie jouissait d'une certaine préséance.

Le projet de nouvelle organisation militaire, qui prévoyait le poste de chef central de l'instruction, ayant été rejeté en 1872 par le peuple, il n'a plus été question, dans la loi du 13 novembre 1874, d'un chef militaire auquel tous les autres services auraient été subordonnés. Les chefs d'arme, le chef du bureau d'état-major, les administrateurs du matériel de guerre, le médecin en chef, le vétérinaire en chef et le commissaire des guerres en chef, tous placés sur le même pied, étaient subordonnés directement au chef du département. Toutefois, l'article 248 accordait au chef de l'infanterie une situation quelque peu privilégiée, en ce sens qu'il était non seulement chargé des «dispositions générales concernant la mise sur pied, le rassemblement et l'équipement des corps de troupes», mais encore de «toutes les mesures à prendre au sujet de l'armée dans son ensemble». Les tâches attribuées au chef du bureau d'état-major étaient en revanche de nature plutôt subalterne.

En 1895, le Conseil fédéral a présenté aux chambres le projet de nouveaux articles constitutionnels concernant l'armée. Cette révision visait avant tout à centraliser plus avant l'administration militaire sous la direction personnelle du chef du département. Il était prévu de lui subordonner directement, dans une future organisation militaire, le directeur de l'administration de l'armée, qui aurait dû avoir sous ses ordres les chefs d'arme et quelques services sans troupes, le chef de l'état-major général, le commissaire des guerres en chef et le directeur de l'instruction militaire supérieure (chef de l'instruction des officiers donnée hors des formations). Il était question pour la première fois d'une commission de défense nationale, organe strictement consultatif pour les questions militaires. Selon le projet, cette commission devait comprendre le directeur de l'administration de l'armée, le chef de l'état-major général et les commandants des corps d'armée. Les traits principaux du projet consistaient à remplacer presque exclusivement les chefs de troupes par une administration militaire fortement centralisée et les administrations militaires cantonales par des organes administratifs fédéraux dans les arrondissements de division, subordonnés à un directeur militaire d'arrondissement. De caractère par trop centralisateur, le projet — bien qu'accepté par les deux conseils — a été rejeté lors de la votation du 3 novembre 1895.

En 1899, le colonel U. Wille publiait une «esquisse d'une organisation militaire de la Confédération suisse», dans laquelle il se prononçait notamment sur le problème de la direction de l'armée en temps de paix. Les considérations fondamentales de cette thèse ont fortement influencé la forme ultérieure de nos institutions militaires.

2. L'organisation militaire du 12 avril 1907

Le verdict populaire de 1895 n'a pas retardé longtemps les préparatifs de révision des bases de l'organisation militaire. Le projet de modification des articles militaires de la constitution n'a cependant pas été repris; on a préparé au contraire une nouvelle loi fondamentale reposant sur la constitution de 1874.

Vivement controversée, cette loi a été acceptée néanmoins par le peuple le 3 novembre 1907.

L'organisation militaire de 1907 a été suivie de la nouvelle loi sur l'organisation du département militaire du 21 octobre 1909. En vertu des dispositions de ces deux lois, le chef du département militaire avait sous ses ordres :

- le service de l'état-major général,
- les services de l'infanterie, de la cavalerie, de l'artillerie, du génie et des fortifications,
- le service de santé,
- le service vétérinaire,
- le commissariat central des guerres,
- la section technique militaire,
- l'intendance du matériel de guerre,
- le service topographique,
- la régie des chevaux.

L'organisation militaire du 12 avril 1907 et la loi du 21 octobre 1909 sur l'organisation du département militaire se signalaient surtout par le grand nombre des services de même rang (auxquels vint s'ajouter le service du génie et des fortifications, créé ultérieurement), tous placés directement sous les ordres du chef du département. L'article 170 conférait au chef de l'état-major général beaucoup plus d'importance que jusqu'alors, étant donné qu'il devait dorénavant s'occuper des « affaires concernant d'une manière générale la préparation à la guerre », ainsi que de toutes questions intéressant « la défense nationale et l'armée dans son ensemble ». Ces attributions le plaçaient dans une situation nettement supérieure à celle des chefs des autres services ; pour l'essentiel, il occupait la place revenant jusqu'alors au chef d'arme de l'infanterie.

Le principe selon lequel la direction supérieure de l'administration militaire appartient au Conseil fédéral, qui l'exerce par l'intermédiaire du département militaire, est ancré dans le titre quatrième, administration militaire, de la loi de 1907. Ainsi, la préséance du pouvoir civil sur les commandements militaires était établie, alors que l'idée de créer un poste de commandant de l'armée était abandonnée. La commission de défense nationale ne devait pas non plus jouer ce rôle, d'abord du fait de son caractère d'autorité collégiale, mais aussi parce que sa fonction, avant tout consultative, était de délibérer sur les questions importantes intéressant la défense du pays (art. 191).

3. Mesures de réorganisation envisagées après 1918

Les expériences faites au cours du service actif de 1914 à 1918 dans le domaine de l'organisation militaire de 1907 avaient amené le général Wille à proposer, dans son rapport, diverses modifications. Il préconisait avant tout

un nouveau régime des attributions du temps de paix pour le département militaire et le commandement de l'armée. Ses propositions visaient à obtenir :

- a. En général, une délimitation plus claire des attributions et des responsabilités;
- b. La réduction sensible des nombreux services indépendants subordonnés directement au chef du département militaire, pour lui procurer une meilleure vue d'ensemble;
- c. Une influence plus grande des commandants de troupes par rapport à l'administration militaire.

Le colonel commandant de corps Th. Sprecher von Bernegg, chef de l'état-major général pendant le service actif de 1914 à 1918, avait fait, de son côté, dans son rapport à l'Assemblée fédérale, des propositions pour la réorganisation du département militaire. Pour l'essentiel, ses propositions rejoignaient celles du général en ce qui concerne la critique de l'organisation en vigueur et les lignes directrices de nouvelles règles. En revanche, les vues du chef de l'état-major général divergeaient fondamentalement en ce qui concerne les problèmes d'organisation. Il proposait en effet d'accorder au chef de l'état-major général une situation privilégiée par rapport aux chefs des autres services. Il devait devenir le conseiller direct du chef du département; les chefs des autres services, mais non pas les commandants de corps d'armée, devaient lui être subordonnés.

Outre les propositions du général et du chef de l'état-major général découlant des enseignements du service actif, de nombreuses propositions et rapports sur la réorganisation du département ont été présentés, dans l'entre-deux guerres, notamment par les colonels commandants de corps Roost et Labhart, tous deux chefs de l'état-major général, par les trois commandants de corps d'armée Guisan, Prisi et Miescher, ainsi que par le colonel commandant de corps Wille, chef d'arme de l'infanterie. Ces propositions concordaient en ce sens qu'elles demandaient toutes une réduction du nombre des services directement subordonnés au chef du département, ainsi que le groupement des services chargés de l'instruction des troupes. En revanche, elles divergeaient fortement sur la question du commandement de l'armée.

4. Période précédant la seconde guerre mondiale; l'inspecteur de l'armée

Un des inconvénients principaux de l'organisation militaire de 1907 résidait dans le fait qu'un trop grand nombre de services étaient subordonnés directement au chef du département militaire. Cette disproportion s'était encore aggravée par suite de la création ultérieure de deux services, celui de l'aviation et de la défense contre avions et celui de la défense aérienne passive. Durant la période précédant la dernière guerre, le chef du département avait ainsi sous ses ordres directs les quinze services, suivants :

service de l'état-major général,

service de l'infanterie,
 service des troupes légères,
 service de l'artillerie,
 service de l'aviation et de la défense contre avions,
 service du génie,
 service de santé,
 l'assurance militaire fédérale,
 service vétérinaire,
 commissariat central des guerres,
 service technique militaire,
 intendance du matériel de guerre,
 service de la défense aérienne passive,
 service topographique,
 secrétariat du département.

Les trois commandants des corps d'armée étaient aussi subordonnés directement au chef du département.

Cette organisation ne prévoyait aucun fractionnement selon les divers domaines d'activité. En fait, le chef de l'état-major général occupait une situation particulière en ce sens qu'il devait être consulté pour toute affaire importante, même si elle ne concernait pas directement son ressort. Juridiquement, cette règle découlait des dispositions de l'article 170, chiffre 2, de l'organisation militaire, en vertu desquelles le service de l'état-major général présentait les rapports et propositions sur toutes les questions intéressant la défense nationale, l'armée dans son ensemble et l'état-major de l'armée. L'organisation linéaire du département en faisait un appareil extraordinairement lourd. La subordination de quinze services de même rang compliquait singulièrement la tâche du chef du département, qui devait prendre personnellement des décisions sur des objets mineurs, car la délégation d'attributions à quinze organes aurait compromis un règlement uniforme des affaires.

Ces inconvénients ont amené le Conseil fédéral à présenter le 19 décembre 1938 un message qui préconisait une réorganisation fondamentale du département militaire et du commandement de l'armée en temps de paix. Le projet a été discuté au printemps 1939 et la décision des conseils a été prise les 21 et 22 juin, c'est-à-dire peu avant que n'éclate la seconde guerre mondiale. La loi introduisait dans la hiérarchie deux postes importants, ayant voix et séance dans la commission de défense nationale:

- a. Pour obtenir l'uniformité dans l'application des principes d'instruction et de commandement, notamment dans la coopération des armes au combat, ainsi que pour réduire le nombre des services subordonnés directement au chef du département, les services des armes devaient être groupés sous la

direction du chef des écoles militaires (aujourd'hui le chef de l'instruction). Ce dernier devait, pour l'instruction, avoir sous ses ordres, le chef d'arme des troupes d'aviation et de défense contre avions, ainsi que les chefs de service qui, à côté d'autres tâches, ont des troupes à instruire, savoir le médecin en chef, le vétérinaire en chef et le commissaire des guerres en chef. Le chef des écoles militaires devait répondre de l'instruction dans les écoles de recrues et de cadres. En revanche, dans les cours de répétition, l'instruction continuait à relever des officiers de troupe; les commandants des corps d'armée répondaient de l'instruction et de l'aptitude de leurs troupes à la guerre;

- b. Le poste d'inspecteur de l'armée avait été créé pour assurer l'unité de doctrine et l'application uniforme des prescriptions entre les commandants des corps d'armée et le chef des écoles militaires. Bien que n'ayant pas la situation d'un commandant en chef de l'armée proprement dit, l'inspecteur de l'armée avait des attributions relativement étendues. L'article 188 de l'organisation militaire du 22 juin 1939 les précisait comme il suit :

L'inspecteur de l'armée contrôle l'application uniforme des prescriptions et veille à l'uniformité de l'instruction dans toutes les écoles et tous les cours de l'armée, ainsi qu'à l'unité de doctrine. Il donne, dans les limites de ses attributions, les instructions et les ordres nécessaires.

Il a un droit d'inspection sur toute l'armée et sur toutes ses institutions. Il contrôle la préparation à la guerre des états-majors et des troupes. Il renseigne le chef du département sur ses constatations et présente, au besoin, des propositions.

Il étudie avec le chef de l'état-major général l'emploi stratégique de l'armée. Il donne les instructions concernant l'exécution des inspections prévues par l'article 144 de l'organisation militaire.

L'inspecteur de l'armée devait être le vice-président de la commission de défense nationale et le collaborateur immédiat du chef du département dans toutes les questions intéressant l'armée. Devenu le subordonné du chef des écoles militaires, le chef d'arme de l'infanterie, pour sa part, n'avait plus sa place dans la commission de défense nationale. Ainsi, selon la nouvelle loi de 1939, la tête de l'armée devait comprendre outre le chef du département, la commission de défense nationale, élargie par l'admission de l'inspecteur de l'armée et du chef des écoles militaires, jouissant d'attributions plus étendues. L'inspecteur de l'armée devait exercer, en qualité de mandataire du chef du département, un droit d'inspection étendu; il devait veiller à ce que les mêmes principes soient appliqués partout.

Concernant la réorganisation du département, la nouvelle loi prévoyait de réunir en groupement les 15 services. Un groupe de l'instruction relevant du chef des écoles militaires devait comprendre tous les services chargés d'instruire des troupes. Un second groupe devait englober les services dont les tâches étaient en rapport avec celles du service de l'état-major général, c'est-à-dire le service de santé, le service vétérinaire, le commissariat central des guerres et l'intendance du matériel de guerre. Rentraient aussi dans ce groupe, relevant du chef de l'état-major général, le service topographique, ainsi que le service de l'aviation

et de la défense contre avions. La formation de deux groupes instaurait une hiérarchie des services; ainsi le chef des écoles militaires et le chef de l'état-major général devenaient les supérieurs des chefs des services placés sous leurs ordres. Il avait été prévu de réorganiser le secrétariat du département, qui serait devenu un service spécial sous la dénomination de direction de l'administration militaire. En outre, le service de la défense aérienne passive devenait le service de la protection antiaérienne, en vertu d'une disposition mise en vigueur le 25 février 1944 par le Conseil fédéral.

Le délai référendaire pour la loi du 22 juin 1939, qui prenait fin le 26 septembre 1939, n'a pas été utilisé. L'état de service actif ayant été décrété entre-temps, le Conseil fédéral décidait le 17 novembre 1939 de renoncer, jusqu'à nouvel ordre, à mettre en vigueur cette organisation du temps de paix.

5. L'après-guerre

Les quelque six ans de service actif de 1939 à 1945 ont permis, à de nombreuses occasions, de confronter les avantages et désavantages du nouveau système. Si la loi du 22 juin 1939 n'a pas été mise complètement en vigueur par la suite, les dispositions de l'article 167 relatives à l'organisation de l'administration n'en avaient pas moins été appliquées pendant le service actif déjà. Elles ont montré que le fractionnement des services donnait satisfaction en tous points et apportait les allègements voulus; le système pouvait dès lors être maintenu en temps de paix. En revanche, le maintien de l'organisation faitière du département en temps de paix, arrêtée en 1939, a paru moins indiqué. Désirant connaître l'opinion du général à ce sujet, le département lui a demandé de se prononcer sur les mesures à prendre à la fin de l'état de service actif.

Le général a donné son avis dans son rapport de mars 1946 à l'Assemblée fédérale. Ses propositions relatives à l'organisation militaire étaient les suivantes:

Le chef du département militaire devrait avoir sous ses ordres:

- a. La commission (ou conseil) de défense nationale, organe consultatif comprenant aussi, avec voix délibérative, l'inspecteur de l'armée et le «commandant des forces aériennes»;
- b. L'inspecteur de l'armée, qui, à son avis, devait occuper cependant une position plus prépondérante que celle prévue par la loi de 1939;
- c. Le service technique militaire.

6. La revision de l'organisation militaire de 1947

Dans son message du 6 septembre 1946 concernant la modification de l'organisation militaire (revision partielle de la loi du 22 juin 1939), le Conseil fédéral ne s'est pas rallié aux propositions du général. Il préconisait en effet de

renoncer à créer le poste d'inspecteur de l'armée prévu en 1939; à ce propos, il a notamment relevé:

- a. Il n'est pas nécessaire d'avoir un inspecteur à côté des commandants de corps d'armée. L'expérience a montré que ces derniers, malgré la fonction de commandant de troupe qu'ils exercent depuis 1938, pouvaient s'acquitter des tâches d'inspection qui leur incombent en leur qualité de membre de la commission de défense nationale. Les fonctions de commandant et d'inspecteur ne sont pas incompatibles;
- b. La loi de 1939 constituait sur ce point un compromis, qui ne donnerait pas satisfaction à l'usage. L'inspecteur de l'armée, *primus inter pares* sans pouvoirs clairement définis, aurait peine à s'imposer au chef de l'instruction, au chef de l'état-major général et aux commandants des corps d'armée; ses attributions ne sont pas suffisamment définies et ne lui permettent pas d'exercer judicieusement son activité;
- c. La nomination d'un commandant en chef du temps de paix ayant sous ses ordres le chef de l'instruction, le chef de l'état-major général et les commandants de corps d'armée et disposant de pouvoirs étendus, serait en elle-même — contrairement à la solution de 1939 — une solution logique, mais inacceptable pour des raisons politiques. Le général du temps de paix serait le seul subordonné direct du chef du département militaire. Les relations avec les services devraient donc passer par lui, ce qui créerait de nombreuses possibilités de conflits. Il serait difficile aussi de délimiter clairement les attributions entre le pouvoir militaire et le pouvoir civil. Il est vrai que le commandant en chef du temps de paix verrait sa situation renforcée par le fait qu'il serait élu par l'Assemblée fédérale; cela rendrait toutefois peu claires ses relations avec le chef du département et pourrait provoquer aussi des malentendus et des frictions. Un général du temps de paix, même subordonné expressément au chef du département militaire, serait *de facto* sur le même pied en raison de ses pouvoirs étendus. Il faudrait craindre, de plus, que le chef du département ne soit plus, dans une large mesure, que son porte-parole ou son avocat au Conseil fédéral ou devant le parlement. Une telle situation remettrait en question le principe généralement admis de la préséance du pouvoir civil sur le pouvoir militaire;
- d. En temps de paix, il ne s'agit pas de «commander» l'armée, mais de l'organiser, de l'instruire, de l'équiper et de l'administrer. Il importe d'harmoniser les conceptions militaires et techniques avec les impératifs politiques, financiers et économiques. S'agissant d'un problème politique, la solution doit en être réservée aux autorités civiles.

La solution proposée tient compte de ces considérations politiques opposées à la nomination d'un inspecteur de l'armée, en ce sens qu'elle renonce à cette nomination, mais prévoit d'étendre la compétence de la commission de défense nationale. Dans les questions purement militaires,

cette commission doit prononcer en toute indépendance. Dans toutes celles qui relèvent de l'autorité civile, elle doit être l'organe consultatif suprême du chef du département.

Le résultat des délibérations parlementaires sur le message du 6 septembre 1946 a conduit à l'adoption de la loi du 12 décembre 1947 modifiant l'organisation militaire, qui a instauré le régime actuel. Du point de vue de l'organisation, la distinction est établie entre le groupement de l'instruction, le groupement de l'état-major général et les services et offices subordonnés directement au chef du département. Le service de la motorisation de l'armée, nouvellement créé, passait au groupement de l'état-major général.

7. Autres mesures de réorganisation

a. La loi du 21 octobre 1909 concernant l'organisation du département militaire, modifiée le 23 juin 1911, a été abrogée par la loi du 1^{er} avril 1949 modifiant l'organisation militaire (classes de l'armée, instruction, service actif).

b. La révision du 12 décembre 1947 a créé les bases légales pour la création de l'école fédérale de gymnastique et de sport.

c. En vertu de l'arrêté de l'Assemblée fédérale du 26 octobre 1950, l'ancien service du génie, scindé, est devenu le service du génie et des fortifications et le service des troupes de transmission. Cette innovation a été sanctionnée par la révision de la loi sur l'organisation militaire du 3 octobre 1951; ces services figurent à l'article 167 de cette loi.

d. Dans nos deux messages du 30 juin 1960 concernant la modification de l'organisation militaire et l'organisation des troupes, nous vous avons proposé l'adaptation la plus récente apportée à l'administration militaire et à l'organisation de l'armée. Les innovations envisagées n'apportaient à l'organisation du département que quelques modifications d'ordre formel: le service des troupes légères devenait le service des troupes mécanisées et légères, celui de la motorisation de l'armée, le service des transports et des troupes de réparation; celui des troupes de protection antiaérienne, dont les tâches civiles passaient à l'office de la protection civile, devenait le service territorial et des troupes de protection aérienne. Ces innovations ont été introduites par la loi du 21 décembre 1960 modifiant l'organisation militaire.

8. Conclusions

Les innovations partielles apportées à notre statut militaire fondamental procèdent d'une évolution caractérisée par la diversité croissante des exigences, ainsi que des structures. Aux catégories d'armes classiques sont venus s'ajouter de nouveaux services répondant aux exigences de notre époque technique. Par le truchement de l'assurance militaire, les obligations sociales sont devenues partie intégrante du ressort militaire. La création de l'école fédérale de gymnastique et de sport montre qu'un Etat moderne ne saurait ignorer ses devoirs

dans le domaine de l'éducation et de l'hygiène sociale. En vertu d'habitudes anciennes et de notre organisation fédérative de l'éducation, l'école de Macolin a été adjointe au département militaire; le rôle qu'elle est appelée à jouer dans l'enseignement postsecondaire de la gymnastique et des sports le justifie.

La multiplicité croissante des tâches a exigé un regroupement et une délégation d'attributions dans le domaine de l'organisation. Les nombreux services directement subordonnés au chef du département ont été groupés. Remaniée, l'organisation faitière doit assumer des tâches nouvelles pour contribuer à alléger celles du chef du département.

Bien qu'à cet égard les propositions aient été abondantes, on a renoncé à créer en temps de paix une direction proprement dite de l'armée. La tentative faite sans grande conviction avant le service actif de 1939 à 1945 a été abandonnée. En revanche, la commission de défense nationale s'est vu confier de nouvelles tâches concernant cette direction. Bien que critiqué à l'occasion, ce régime, solidement établi, a donné satisfaction dans l'ensemble.

Une réserve doit être faite en ce qui concerne l'armement. Auparavant, les critères d'ordre militaire tendaient à l'emporter; aujourd'hui, les considérations d'ordre scientifique, technique, industriel et financier sont tout aussi importantes. Dans la composition actuelle de la commission de défense nationale, elles ne sont toutefois représentées qu'indirectement. L'organisation proprement dite du département, telle qu'elle est issue du dernier service actif, ne saurait répondre non plus en tous points aux exigences nouvelles.

Pour ces motifs, une série de mesures de réorganisation ont été prises au cours de la dernière décennie; toutes tendent à créer des conditions meilleures pour assurer à notre époque la préparation de notre armée dans le domaine matériel. Elles sont exposées en détail dans le chapitre suivant.

II. Développement et acquisition du matériel de guerre; mesures de réorganisation prises jusqu'ici

1. Généralités

Dès la fin du dernier service actif, il est apparu que le développement et l'acquisition du matériel de guerre posaient aux organes compétents des exigences bien plus élevées qu'autrefois. De ce fait déjà, il importait de revoir l'organisation et les méthodes de travail. Le service technique militaire et ses ateliers militaires développant et fabriquant eux-mêmes du matériel de guerre, il en est résulté des tensions avec l'industrie, laquelle voyait dans ces régies un concurrent qui de plus pouvait choisir entre leurs propres produits et les siens. Outre les problèmes techniques, les questions d'ordre commercial et juridique ont commencé à jouer un rôle grandissant.

De ce fait, le département militaire avait demandé en 1950 une étude sur la situation dans le service technique militaire et ses ateliers. Les trois experts

chargés de cette étude étaient MM. A. Walther, ingénieur, professeur de gestion industrielle à l'université de Berne, R. Bühler (Uzwil) et H. Oprecht, conseillers nationaux, qui ont présenté leur rapport le 14 mars 1952; celui-ci devait fournir la base d'une réorganisation du service technique. Les points et conclusions ci-après de ce rapport méritent d'être relevés:

- l'utilité, voire la nécessité de la fabrication de matériel de guerre dans les régies du service technique militaire et l'assemblage des pièces fournies par l'industrie privée dans les ateliers fédéraux sont incontestables. Il faut, dans l'ensemble, maintenir l'équilibre entre la capacité des ateliers et celle de l'industrie privée dans les domaines où la production de cette dernière est satisfaisante;
- le développement de nouveaux matériels de guerre par le service technique militaire et les ateliers militaires ne doit pas être confondu avec la fabrication; les responsabilités dans ce domaine doivent donc être fixées de manière plus précise;
- le développement technique et l'achat commercial sont des tâches si différentes qu'elles ne peuvent être laissées à l'appréciation de chaque subdivision;
- les relations entre le service technique militaire et les régies doivent être plus clairement définies;
- le service technique militaire fabriquant et développant lui-même de nouveaux types d'armes, il concurrence les fournisseurs privés; il y a donc risque que son objectivité, notamment dans le domaine du développement, ne soit plus entière;
- une direction supérieure des ateliers est nécessaire; ils doivent être considérés comme fournisseurs au même titre que l'industrie privée, avec la réserve que, dans l'intérêt des finances fédérales, ils doivent travailler à plein rendement sans toutefois prendre une extension trop grande;
- concernant le développement, les ateliers doivent être placés sous les ordres d'un chef de la recherche et du développement;
- les trois collaborateurs suivants doivent être placés directement sous les ordres du chef du service technique militaire:
 - le chef de la recherche et du développement,
 - le chef de l'acquisition,
 - le chef de la fabrication ou des ateliers.

Les études de ces experts ont eu des suites dans la nouvelle ordonnance sur les attributions (ordonnance du 9 mars 1954 concernant les attributions du département militaire, de la commission de défense nationale et des commandants de troupes) et dans la décision du département militaire fédéral du 10 mars 1954 concernant les recherches et essais, ainsi que l'acquisition du matériel de guerre.

Ces dispositions réglaient, pour l'essentiel, les relations dans ce domaine entre le chef de l'état-major général, le chef du service technique militaire et la commission de défense nationale et fixaient, dans les grandes lignes, leurs attributions respectives.

La réorganisation du service technique militaire, à laquelle les trois experts avaient voué une attention particulière, n'a cependant pas été réalisée, car à l'époque l'adoption de leurs conclusions avait paru prématurée.

2. Mesures de réorganisation prises depuis 1956

Les organes chargés des acquisitions et des constructions militaires ont dû faire face à de nouveaux et importants problèmes dès qu'il s'est agi de préparer et d'exécuter le programme d'armement de 1951, qui comprenait du matériel et des constructions pour une valeur de 1684 millions de francs, et de prendre, à fin 1956, de nouvelles mesures dictées par la situation internationale. Les efforts visant à améliorer l'efficacité ont donc été poursuivis avec une énergie renouvelée. Il devenait évident qu'il importait avant tout de délimiter plus clairement les relations entre les divers organes collaborant au développement et à l'acquisition de matériels de guerre et surtout de disposer d'un instrument de planification. Ce dernier devait permettre de préparer les données sur lesquelles seraient fondées les décisions relatives aux divers projets de développement et d'acquisition.

Les diverses mesures mentionnées ci-après, prises du début de 1957 à la fin de 1963, peuvent servir aujourd'hui de base à la réorganisation proposée :

a. Réorganisation dans le domaine des constructions

L'exécution des constructions du programme d'armement de 1951 a fait ressortir la nécessité de fixer clairement les tâches, la compétence et la responsabilité de tous les organes du département intéressés à ce domaine, mais aussi celles de la direction des constructions fédérales. De plus, il importait d'améliorer le système des crédits.

Des études fouillées, conduites par le directeur de la centrale pour les questions d'organisation de l'administration fédérale, ont abouti à l'adoption de l'ordonnance du 13 septembre 1957 sur les constructions fédérales (RO 1957, 693), remplacée par celle du 4 décembre 1959 (RO 1959, 2265). Cette ordonnance établit notamment une nette délimitation des attributions et de la compétence entre le maître de l'ouvrage et les organes techniques. Le principe du crédit d'ouvrage, considéré comme crédit d'engagement, ainsi que les conditions d'application, ont été instaurés à cette occasion.

La constitution d'organes de coordination pour les constructions militaires du groupement de l'instruction et du service de l'état-major général a une importance particulière dans le domaine de l'organisation.

b. Réorganisation dans le domaine des achats du service technique militaire

Au printemps 1956, un rapport du contrôle fédéral des finances, présenté à la demande de la délégation des finances des chambres, analysait l'activité du service technique militaire dans le domaine des achats. Il préconisait notamment la création d'une division centrale des achats.

Partant de ce rapport, le département militaire a fait procéder à une analyse plus critique de l'organisation du service technique militaire. Il l'a confiée à une commission d'experts, présidée par le professeur Daenzer, directeur de l'institut d'organisation industrielle de l'école polytechnique fédérale. Il en est ressorti qu'il convenait de séparer les fonctions techniques et commerciales en ce qui concerne l'acquisition du matériel de guerre. Une réorganisation appropriée devait permettre de recourir séparément aux techniciens (développement, acquisition technique) et au personnel commercial (achats, acquisition commerciale), tout en maintenant entre eux la coopération et la coordination.

Ce qu'il convenait de faire l'a été progressivement pour ne pas troubler la marche d'un service par ailleurs fort chargé. Le poste nouvellement créé d'un chef des achats a été occupé le 1^{er} janvier 1959. Le 1^{er} juin de la même année, le service des achats était organisé provisoirement; son chef devait notamment élaborer les directives générales concernant son service et avait un droit limité d'être entendu dans les questions relatives aux acquisitions.

c. L'examen des méthodes d'acquisition du matériel de guerre, ainsi que des questions connexes de la planification et du développement

Le développement rapide de la technique des armes, ainsi que nos moyens limités ont fait apparaître avec toujours plus d'acuité le défaut d'un véritable système de planification à long terme. Pour combler cette lacune, le département militaire a ordonné au printemps de 1959 d'examiner en détail les méthodes d'acquisition du matériel de guerre, ainsi que les questions de planification et de développement qui en découlent. Cette étude a été confiée également au professeur Daenzer. Des mesures importantes de réorganisation ont alors été prises:

aa. Service de l'état-major général

Dès le 1^{er} janvier 1962, la planification militaire générale était confiée au chef de l'état-major général et intégrée dans son service. Le groupe de la planification est venu s'ajouter aux groupes du front et des arrières et du service territorial. Ce nouveau groupe comprenait les sections de recherche et du développement, des constructions militaires, de l'organisation de l'armée et du matériel. La section de recherche et du développement (aujourd'hui section des études et de la planification financière) constituait l'organe de planification proprement dit. Outre ses tâches primaires et générales de planification, cette section est aussi chargée d'établir le plan financier à long terme. Elle a encore

pour tâche d'entretenir les contacts et de collaborer avec les instituts de recherche des universités et de l'industrie.

bb. Service technique militaire

Une première étape, qui a consisté à remanier le service des achats (ch. 2, lettre b) a été suivie en 1962 de mesures intéressant le domaine du personnel et celui de la structure; elles ont amélioré sensiblement l'organisation et les possibilités de rendement du service. Entré en vigueur le 1^{er} janvier 1963, le nouveau règlement du service technique militaire fractionnait ce service en trois ressorts (directions):

La division technique, qui englobe 5 subdivisions, auxquelles la fonction commerciale a été retirée, ainsi que le bureau de normalisation.

La division commerciale, qui comprend 3 subdivisions compétentes pour traiter les affaires commerciales, ainsi que la section de l'équipement, la comptabilité, le bureau des transports et des douanes et le bureau de revision.

Les six ateliers militaires, qui sont groupés sous la direction centrale.

Il peut être intéressant de relever que les études ordonnées en 1959 par le département ont abouti à la conclusion que la nomination d'un chef de l'armement, placé sur le même pied que le chef de l'état-major général et le chef de l'instruction, aurait constitué la solution idéale. Toutefois, il est apparu aussi que cette solution soulèverait, à l'échelon supérieur du département, un problème de coordination et d'intégration qui ne pourrait être résolu que par la création d'un organe supérieur, rejoignant en fin de compte l'idée extrême du général du temps de paix. Pour qu'une réorganisation indispensable ne soit pas retardée par l'étude de problèmes d'une telle portée et la revision de la loi qui en découlerait, la solution plus modeste de réorganiser le service de l'état-major général et le service technique militaire a été finalement choisie.

Pour ces mêmes raisons, il n'a pas été possible de prendre en considération les propositions présentées en décembre 1960 par un groupe d'étude de la société suisse de technique militaire. Ce projet tendait à créer une direction technique et scientifique pour l'ensemble des affaires militaires, notamment pour celles concernant l'acquisition du matériel de guerre. Pour y parvenir, il aurait fallu séparer nettement la préparation militaire à la guerre (instruction, organisation, engagement) de la préparation dans le domaine du matériel (planification, développement, acquisition). La société de technique militaire voyait ainsi, à côté des groupements de l'instruction et l'état-major général, un nouveau groupement des services d'armement. La fonction de coordination et d'intégration aurait été assurée par la commission de défense nationale, dans laquelle le chef de l'armement aurait été admis de plein droit. La valeur de l'étude de la société de technique militaire, laquelle ne pouvait naturellement pas tenir compte des mesures de réorganisation ordonnées dans ce même esprit au cours des années suivantes à l'égard du service de l'état-major général et du

service technique, réside dans le fait qu'elle a été reprise par la communauté de travail et développée dans son rapport.

d. L'ordonnance du département militaire du 12 novembre 1963 concernant les recherches et essais, ainsi que l'acquisition du matériel de guerre

La révision de la décision du 10 mars 1954 concernant les recherches et essais, ainsi que l'acquisition du matériel de guerre avait fait suite à la réorganisation graduelle du service technique militaire et du service de l'état-major général. Par rapport à ces anciennes dispositions, la nouvelle ordonnance du 12 novembre 1963 marque encore plus clairement la volonté de délimiter la responsabilité et la compétence des divers organes collaborant au développement et à l'acquisition du matériel de guerre.

L'ordonnance précise en particulier que le chef de l'état-major général est compétent pour établir le programme des armements sur le plan matériel, programme fondé sur ses propres études et les propositions des autres services ou offices. A cet égard, le chef de l'état-major général procède en outre à un examen préalable visant à élucider la nécessité militaire, le mode d'exécution technique et les conséquences du point de vue du budget, du personnel et de l'organisation, du matériel et des constructions. Pour cet examen préalable, le chef de l'état-major général dispose des services et du service technique militaire. Lorsque cet examen montre que l'adoption de nouveaux matériels de guerre est nécessaire et que l'exécution est réalisable techniquement et dans les délais voulus, le chef du service intéressé propose un cahier des charges militaire, que le chef de l'état-major général approuve après avoir pris l'avis du service technique militaire. Lorsque le cahier des charges a été établi, les travaux prévus sont inclus dans le projet du programme des recherches et essais. Le chef de l'état-major général présente le projet mis au net à la commission de défense nationale. Se fondant sur la décision de cette dernière et dans les limites du crédit global inscrit dans le projet du budget du département, le chef de l'état-major général charge le service technique militaire de mettre au point le programme des recherches et essais. Ce programme doit être approuvé définitivement par la commission de défense nationale.

L'ordonnance de 1963 règle en outre la question du crédit pour les recherches et essais et précise qu'après approbation du budget par les conseils législatifs, le chef de l'état-major général charge le service technique militaire d'exécuter le programme des recherches et essais. Le service technique militaire présente au chef de l'état-major général un rapport sur le résultat de la mise à l'épreuve technique des produits développés et, le cas échéant, du matériel d'essai. Le chef de l'état-major général ordonne alors les essais dans la troupe, qui sont du ressort du service compétent. Un rapport sur ces essais est présenté au chef de l'état-major général et au service technique militaire. L'appréciation définitive appartient au chef de l'état-major général, qui se fonde sur la mise à l'épreuve technique, les essais dans la troupe et sur les rapports détaillés

d'acquisition et d'évaluation. Après avoir pris l'avis du chef du service intéressé, il présente à la commission de défense nationale son rapport et sa proposition. Une fois que la commission de défense nationale s'est prononcée, le chef de l'état-major général fait inscrire les sommes nécessaires dans le budget du matériel de guerre ou prépare à l'intention du département militaire un projet en vue des propositions à faire au Conseil fédéral.

Le matériel de guerre peut être acquis dès que les chambres ont ouvert le crédit nécessaire; l'acquisition incombe au service technique militaire, alors que le chef de l'état-major général édicte les prescriptions d'exécution concernant les acquisitions inscrites dans les programmes d'armement.

Ladite ordonnance règle aussi la question des crédits d'ouvrage, des engagements préalables et des crédits additionnels. Le régime appliqué dès 1957 aux constructions ayant donné satisfaction dans ce domaine, il l'a été aussi, par analogie, au matériel de guerre.

L'ordonnance précise encore que la conclusion des contrats incombe au service technique militaire, qui doit demander l'approbation du département militaire lorsque la somme dépasse 5 millions de francs. Enfin, le service technique militaire doit présenter au département, le 1^{er} mai et le 1^{er} novembre, un rapport sur l'état de l'acquisition des matériels de guerre autorisée en vertu de projets particuliers.

Il est évident que dans un tel système la responsabilité des décisions incombe principalement au chef de l'état-major général et à la commission de défense nationale. Les relations directes entre le chef de l'état-major général et le service technique militaire dans le domaine de l'armement sont très étroites; il y a ainsi, de facto, une subordination. C'est ce qui confirme la responsabilité étendue du chef de l'état-major général en ce qui concerne la préparation dans le domaine matériel. Faute d'une direction suprême, il lui appartient de faire concorder les points de vue militaire, technique, économique et industriel et de décider en cas de divergences.

La nouvelle réglementation différera de l'ancienne précisément sur ce point.

L'ordonnance du 12 novembre 1963 peut être considérée comme une bonne base pour une activité bien réglée dans le domaine du développement et de l'acquisition. Toutefois, elle n'était pas en vigueur au moment du choix et de l'acquisition des avions Mirage, si bien que, pour ce projet d'acquisition, le plus difficile jusqu'alors, le département militaire a dû recourir à des organes ad hoc.

3. Base de départ pour des réorganisations ultérieures

Les mesures prises graduellement depuis 1956 jouent un grand rôle dans l'appréciation des éléments qui sont à la base de la réorganisation proposée aujourd'hui. A cet égard, la commission d'experts s'est exprimée comme il suit:

Rétrospectivement, il est permis de relever qu'au cours de la période s'étendant de 1956 à nos jours, les diverses études et propositions de réorganisation, ainsi que les

mesures appliquées, montrent que l'on est conscient des problèmes que posent la planification et l'intégration des éléments scientifiques, techniques et économiques dans le domaine du développement et de l'acquisition. Des études et des essais ont été faits à temps pour tenir compte des exigences du développement technique par une adaptation de l'organisation (service technique militaire, service de l'état-major général). De plus, on s'est efforcé de préciser dans des ordonnances les sphères d'attributions et de responsabilités dans le secteur de l'armement. Si les mesures nécessaires n'ont pas toujours été prises dans toute leur rigueur, cela n'est pas tellement dû à une compréhension insuffisante de la situation. La cause en réside plutôt dans le fait que de nombreuses années sont nécessaires pour procéder à de tels remaniements et adaptations dans la structure fondamentale du grand ensemble administratif qu'est le département militaire, à compter du moment où leur nécessité est reconnue jusqu'à leur réalisation, en passant par les stades de la conception et de l'élaboration des projets. Ce délai sera d'autant plus long s'il est nécessaire de modifier profondément des dispositions législatives. Est déterminant cependant le fait qu'à partir de 1962/63, la situation avait sensiblement changé par rapport aux conditions antérieures, objet de l'enquête de la communauté de travail.

Concernant l'acquisition de l'armement, les dispositions appliquées depuis 1962/63 ont donné satisfaction; pour une bonne part, elles peuvent être considérées comme base de futurs projets de réorganisation.

Au cours des études et expertises mentionnées, des idées fondamentales ont été exprimées aussi à l'égard de la direction supérieure du département militaire; elles sont propres à contribuer utilement aux travaux futurs de réorganisation.

On a pu constater que la voie conduisant à la réalisation des mesures demandées par la communauté de travail et la motion a été préparée pour une bonne part par les réorganisations auxquelles il a été procédé ces dernières années au département, ainsi que par les études qui les ont précédées.

DEUXIÈME PARTIE

I. Organisation d'un service d'armement

1. Définition des tâches d'un service général de l'armement

L'organisation actuelle du service technique militaire a été esquissée dans le chapitre précédent. La commission l'a jugée (état en 1963) «bonne, mais non entièrement développée». Diverses fonctions importantes ne sont pas encore assurées par des organes permanents. Ces derniers doivent être créés, ou développés s'ils existent déjà en partie. Dès lors, l'organisation actuelle peut servir de base.

Le champ d'activités du futur groupement de l'armement doit englober:

- la planification scientifique, technique, industrielle, économique et financière et l'exécution des diverses mesures concernant l'armement; le contrôle des délais et des dépenses;

- la recherche, le développement, la mise à l'épreuve, l'acquisition dans le domaine de la technique militaire, ainsi que la réception du matériel d'armement;
- la direction des ateliers militaires.

Aujourd'hui déjà ces tâches sont dévolues en principe au service technique militaire. Toutefois, pour les maîtriser, ce service doit être réorganisé selon les critères indiqués par la communauté de travail.

2. Le projet de réorganisation; généralités

Dans sa nouvelle forme, le secteur de l'armement doit comprendre le groupement et la commission de l'armement.

Le groupement est dirigé par le chef de l'armement, qui dispose, pour l'exécution de ses tâches, d'organes de direction appelés ci-après bureaux. Il comprend en outre les divisions technique, commerciale et des ateliers militaires.

La commission de l'armement est un collège technique consultatif, nommée par le Conseil fédéral. Elle doit contribuer dans une large mesure à élucider les problèmes concernant la recherche propre à l'armement, ainsi que le développement et l'acquisition de matériels de guerre. Elle assure les relations indispensables avec les organes civils spécialisés de la science et de l'industrie.

Les règles valables pour l'organisation d'institutions semblables doivent être observées et appliquées en l'occurrence. Elles concernent notamment la distinction à faire entre la planification, la décision, l'exécution et le contrôle, ainsi que la séparation judicieuse des divers secteurs de travail.

La création de trois services distincts pour la recherche, le développement et l'acquisition assurerait cette délimitation de la manière la plus claire. Pareille mesure peut paraître indiquée du point de vue de la définition des tâches et de l'organisation pure. Elle exigerait cependant l'engagement d'un grand nombre de personnes. Mis à part le fait que toute extension de l'appareil administratif doit être évitée, il serait difficile de recruter ce personnel dans les conditions économiques actuelles.

Dans certains secteurs, les spécialistes seraient en nombre insuffisant pour les diverses divisions.

La commission d'experts a donc rejeté cette solution en relevant qu'elle serait impropre et aboutirait à des chevauchements de compétences. Nous partageons son opinion.

La commission a recommandé une autre solution. Rien n'empêche, selon elle, de confier les problèmes techniques de la recherche, du développement et de l'acquisition à la division technique uniquement. Dans ce cas, il importe qu'un contrôle permanent soit exercé sur le déroulement du travail dans ces trois domaines. Pour l'établir, il faut créer divers organes de direction (bureaux)

et désigner clairement des secteurs d'activités les plus importants. Les conséquences essentielles sont les suivantes :

- dans la division technique, le compartimentage des diverses phases des travaux doit être assuré puis contrôlé par des organes à créer. Ces derniers veilleront en particulier à ce que l'acquisition soit nettement séparée du développement, ainsi que l'a exigé la communauté de travail;
- dans la division commerciale, une nouvelle structure générale surtout doit permettre d'obtenir une meilleure synchronisation avec le secteur technique;
- dans la division des ateliers, il faut également définir clairement la répartition des tâches aux différents bureaux;
- les bureaux du chef de l'armement doivent être en partie créés ou réorganisés.

L'ensemble des mesures prévues n'entraîne pas de modifications fondamentales de l'organisation actuelle. Il s'agit avant tout d'améliorer la structure interne, de perfectionner et d'adapter l'organisation en vue des tâches nouvelles qui incomberont au groupement de l'armement.

Le souci de se limiter à l'indispensable doit prédominer. Force est toutefois de relever que le service technique militaire n'a pas aujourd'hui le personnel voulu dans des secteurs importants, notamment pour les organes de direction nécessaires.

La création du service de l'armement, telle que la propose la commission d'experts et telle que nous l'avons admise, a été examinée par le comité consultatif pour les questions d'armement. Il en a approuvé les points essentiels tout en demandant que les prescriptions d'exécution délimitent clairement les responsabilités du chef de l'état-major général et du chef de l'armement, notamment.

3. Le groupement de l'armement

a. Le chef de l'armement et ses bureaux

Le chef de l'armement est responsable des tâches de son ressort qui touchent à la préparation à la guerre sur le plan matériel, dans les domaines technique, industriel et économique ainsi que scientifique et financier, dans la mesure où ils relèvent de sa compétence. Il assume la direction de la planification et des affaires courantes (recherche, développement, mise à l'épreuve et acquisition de matériels d'armement) et exerce les contrôles nécessaires. Il participe aux travaux concernant l'adoption de ces matériels. Il répond des affaires d'armement, notamment au sein du comité de coordination et de la commission de défense nationale. Il fait partie de plein droit de ces collèges.

De grandes qualités sont exigées du chef de l'armement en ce qui concerne son aptitude à diriger une entreprise importante et à dominer un champ

d'attributions étendu. Il doit avoir une grande expérience dans le domaine de l'industrie et, si possible, une formation de base technique.

- Le bureau de l'organisation et du personnel doit être créé en partie. Il doit :
- s'acquitter des affaires courantes concernant l'organisation judicieuse et rationnelle du groupement et la coordination de ses divisions;
 - préparer la documentation pour des travaux de statistique et proposer à cet égard les mesures nécessaires aux organes compétents;
 - traiter les affaires concernant le personnel du groupement, y compris les tâches spéciales, telles que l'assistance et la formation ultérieure du personnel, ainsi que les questions de salaires et de classification.

Le bureau de planification et de documentation doit être créé. Il a pour tâche

- de planifier la recherche, le développement et l'acquisition de matériels d'armement, du point de vue scientifique, technique, industriel, économique et financier;
- de diriger l'acquisition, le classement, la mise en valeur et la diffusion des informations utiles à l'activité du groupement.

Le secrétariat existe déjà. Toutefois, il doit être complété en vue des tâches suivantes :

- assurer le secrétariat du chef de l'armement;
- traiter les affaires relatives à la sécurité, à la surveillance et au maintien du secret au sein du groupement.

b. Division technique et ses services

Cette division doit comprendre principalement 7 services techniques. Il n'y a pas lieu de préciser ici leurs tâches et attributions. De manière générale, ces services s'occupent des travaux de recherche, de développement et d'acquisition de leur ressort.

Des bureaux doivent être créés pour assurer l'expédition et le contrôle des affaires. Les tâches de ces organes esquissées ci-après montrent que leur personnel devra répondre à des exigences élevées. Il s'agit, en particulier

- du bureau de l'assistant de division, auquel incombe le soin de seconder le chef et d'assurer la coordination au sein de la division;
- du bureau de la recherche, qui, en collaboration avec les subdivisions compétentes et les organes des ateliers militaires, traite les données scientifiques concernant des domaines de la technique militaire bien définis et nécessaires à l'armement. Il a recours aux possibilités offertes par les universités et l'économie privée suisses.

Ce bureau coordonne et surveille aussi les travaux de recherche confiés au groupement. Il devra notamment veiller à ce que la recherche soit nettement séparée du développement et des essais.

Il examine les travaux et études faits en Suisse et à l'étranger quant à leur application à notre armement et assure les contacts avec d'autres instituts de recherche en ce qui concerne l'activité du groupement;

- du bureau du développement et des essais, qui coordonne et contrôle les travaux de développement et les essais au sein de la division technique, en liaison avec la division commerciale et celle des ateliers militaires.

Il doit tout particulièrement veiller au maintien d'une nette séparation entre le développement et l'acquisition. Il lui incombe en outre de définir et de constater la maturité technique des divers projets en vue de l'acquisition;

- du bureau du contrôle et de la réception, qui, disposant déjà du personnel nécessaire, dirige et surveille le contrôle et la réception du matériel de guerre, travaux effectués par les contrôleurs spécialisés de la division technique et des ateliers militaires;
- du bureau de l'analyse systématique, qui doit être créé, étudie des systèmes d'armes en ce qui concerne la destination, ainsi que l'appréciation et l'utilisation techniques;
- du bureau de normalisation et d'identification, qui est déjà organisé et assumera les mêmes tâches.

c. Division commerciale et ses services

Cette division traite les questions d'ordre commercial relatives à la recherche, au développement et à l'acquisition de matériels d'armement. Elle analyse la situation sur le marché et les prix et tient un état des fournisseurs. Elle règle les affaires commerciales, contrôle et dirige la partie financière de l'acquisition. Personnel technique et personnel commercial coopèrent étroitement dans l'exécution des travaux de recherche, de développement et d'acquisition.

La division contrôle l'activité commerciale des ateliers militaires.

Outre les bureaux et les offices directement subordonnés mentionnés ci-après, la division commerciale comprend quatre services commerciaux. Ces derniers s'occupent, du point de vue commercial, du développement et de l'acquisition relevant de leur ressort.

L'organisation de la division commerciale tient compte de la nécessité de collaborer avec la division technique. Comme cette dernière, elle doit être regroupée et ses bureaux doivent être complétés et recevoir de nouvelles appellations. Ces organes ont été créés au cours des années dernières.

Il s'agit du

- bureau juridique, qui traite les questions de droit relatives aux affaires de la division;
- bureau économique, qui traite les affaires économiques.

Ces deux organes secondent le directeur commercial.

- Il y a en outre le service des finances, qui s'occupe des affaires touchant la caisse, les paiements, la comptabilité et le budget du groupement;
- le service administratif, qui règle les affaires administratives courantes, y compris la gérance des réserves, la tenue des inventaires et les questions de transport et de douane;
- le service de revision, qui assure le contrôle constant de la comptabilité des ateliers militaires, ainsi que, dans des cas spéciaux, la revision d'affaires traitées avec l'industrie.

d. Division des ateliers militaires

Sont groupés dans cette division les ateliers de construction de Thoune, les fabriques de munitions de Thoune et d'Altdorf, la fabrique d'armes de Berne, la poudrerie militaire de Wimmis et la fabrique d'avions d'Emmen.

Ces établissements constituent, en fait, l'appareil que le groupement emploie pour le développement, les essais et la production. La division des ateliers militaires est chargée de la direction centrale de ces établissements fédéraux pour la gestion, l'organisation et les constructions, ainsi que la sociologie d'entreprise. Le chef de la division des ateliers militaires dispose d'un certain nombre de bureaux.

Le regroupement et une meilleure répartition des tâches de ces organes doivent accroître leur efficacité. Le chef de la division dispose du :

- bureau consultatif en matière de gestion industrielle, qui traite les problèmes d'organisation et de science industrielles concernant certains établissements ou l'ensemble des ateliers;
- bureau juridique, auquel incombe le règlement des affaires juridiques des ateliers;
- bureau des constructions, qui traite les affaires concernant les constructions du groupement;
- bureau des installations industrielles, qui a pour tâche de conseiller les ateliers dans le domaine de l'équipement mécanique et des installations.

e. Le personnel nécessaire à la création du groupement de l'armement

L'effectif du personnel du futur groupement est déterminé essentiellement par le volume de ses attributions. Il dépend ensuite de la répartition des différentes tâches entre les organes existants ou nouveaux. Si l'on renonce à créer

des divisions distinctes pour la recherche, le développement et l'acquisition, les besoins futurs en matière de personnel pourront être relativement limités.

L'examen de l'organisation du service technique militaire a montré que divers postes nouveaux peuvent être, en partie, confiés à du personnel déjà engagé. Pour assurer dès le départ la marche des affaires telle qu'elle est préconisée, il importe cependant d'adjoindre d'emblée au groupement au moins 12 personnes supplémentaires, dont 8 spécialistes particulièrement qualifiés. Etant données les tâches que le groupement devra assumer dans une mesure croissante, il faut s'attendre, par la suite, à une augmentation non négligeable de l'effectif du personnel.

f. Le déroulement de l'acquisition au sein du groupement de l'armement

La division technique et la division commerciale doivent dès le début coopérer à l'acquisition.

L'opération comprend trois phases principales :

Les données techniques sont établies au cours de la première phase.

Dans la deuxième sont réglées les questions relatives à la conclusion des contrats.

La troisième phase comprend le déroulement de l'affaire.

En raison des particularités techniques des affaires d'armement, des acquisitions doivent parfois être engagées avant que le développement ne soit achevé. L'industrie privée connaît aussi de tels cas. En cette occurrence exceptionnelle, il faut veiller avec soin à ce que les conséquences techniques et financières des diverses phases du déroulement de l'affaire soient relevées périodiquement et portées en temps voulu à la connaissance des organes compétents. C'est à quoi devront veiller les bureaux.

Il va de soi que le déroulement du travail au sein du groupement doit être fixé en détail dans le règlement interne.

4. La commission de l'armement

Nous avons déjà rappelé qu'en décembre 1964, un comité consultatif pour les questions d'armement avait été constitué à titre de mesure immédiate. Ce collège, composé de représentants de la science, de l'industrie et de l'économie, doit poursuivre son activité. Dans la réorganisation projetée, cette mesure transitoire devient définitive.

La commission de l'armement a pour tâche de conseiller le chef de l'armement et de donner son avis sur des questions de planification, recherche, développement et acquisition de matériels d'armement du point de vue scientifique, technique, industriel, économique et financier. Le chef de l'armement la tient au courant de tous les problèmes concernant l'armement.

En règle générale, les questions à traiter lui sont soumises par le chef de l'armement; mais elle peut aussi soulever elle-même des problèmes et faire des propositions.

La commission comprend le chef de l'armement en qualité de président et huit experts au plus, nommés par le Conseil fédéral. Le président informe le chef du département militaire du résultat des délibérations et lui soumet l'avis de la commission en particulier lorsqu'il diffère du sien.

5. Les bases légales de la nouvelle organisation

La constitution du groupement de l'armement doit être ancrée dans la loi sur l'organisation militaire, laquelle doit fixer aussi les attributions du chef de l'armement. Les détails seront réglés dans notre ordonnance sur les attributions du département militaire, de la commission de défense nationale et des commandants de troupe. L'organisation interne sera fixée dans le règlement du groupement, approuvé par le département. La collaboration du groupement avec d'autres services du département dans le domaine de l'armement sera réglée de manière détaillée dans une ordonnance du département sur le développement et l'acquisition du matériel de guerre.

La loi sur l'organisation militaire confère au chef de l'armement la qualité de membre à part entière de la commission de défense nationale et du comité de coordination.

Cette même loi instituera la commission de l'armement. Nous prendrons une ordonnance fixant ses tâches et attributions.

6. La nouvelle organisation confrontée aux exigences de la motion

Ainsi que nous l'avons relevé dans l'introduction, les propositions de la commission d'experts permettent de présenter un projet de réorganisation de l'armement qui prend en considération les exigences posées par la communauté de travail et les différents points de la motion. Une confrontation permet de constater:

- a. *«Nomination d'un chef de l'armement, qui fera en même temps partie de la commission de défense nationale»*

Suite est donnée à cette demande. Elle concerne non seulement la structure du nouveau «groupement de l'armement», mais exige encore une adaptation du système directorial du département. Nous y reviendrons dans les chapitres suivants.

b. «Institution d'un comité consultatif pour les questions d'armement, composé de représentants de la science, de l'industrie et des autres secteurs de l'économie»

Le département a déjà répondu provisoirement à cette demande. La base légale figurera dans la loi sur l'organisation militaire.

c. «Nette séparation entre le développement et l'acquisition du matériel d'armement»

Cette exigence sera observée par la définition précise de la marche à suivre dans le domaine du développement et de l'acquisition de matériels de guerre. Les nouveaux organes (bureaux) de la division technique veilleront à l'application de cette mesure, en liaison avec la division commerciale. Nous rappelons nos commentaires à ce sujet.

d. «Mesures propres à assurer le planning des délais et des frais, ainsi que le contrôle technique et commercial des commandes»

La forme donnée en 1963 à la structure du service technique militaire, qui diffère de celle qu'a proposée en 1960 la société de technique militaire, permet d'admettre que cette demande est déjà largement réalisée. Il appartient aux divisions technique et commerciale d'appliquer ces mesures. Dans certains cas, elles peuvent recourir à des experts. Il est également prévu que le comité de coordination agira en qualité d'organe de surveillance et de contrôle pour des projets de portée exceptionnelle. Nous renvoyons aux commentaires faits à ce sujet.

L'organe de planification du chef de l'armement assurera de façon continue, conjointement avec la division commerciale, le contrôle des opérations et le contrôle financier et établira les relevés périodiques (situation comptable). En ce qui concerne les projets d'armement importants et complexes, les organes responsables seront dès lors assurés d'être renseignés sur la situation et, au besoin, de pouvoir prendre les mesures qui s'imposent.

Il convient de signaler qu'à partir de 1963, l'ordonnance concernant le développement et l'acquisition de matériel de guerre a réglé strictement la question des crédits, ce qui facilite le contrôle des commandes.

Suite sera ainsi donnée aux exigences de la motion.

II. Refonte de l'organisation directoriale et de la structure du département

1. Considérations générales

Une des particularités de l'armée suisse est qu'elle n'a pas de chef proprement dit, c'est-à-dire militaire, en temps de paix. L'article 146 de l'organisation militaire précise que la direction supérieure de l'administration militaire appartient au Conseil fédéral, qui l'exerce par l'intermédiaire du département militaire.

La notion d'administration militaire doit être comprise ici au sens le plus étendu. Elle englobe non seulement l'activité administrative nécessaire à l'expédition des affaires en général, mais aussi la préparation de l'armée en vue de son engagement. Cette dernière tâche n'est pas distincte et n'est pas confiée à un «commandant en chef». Selon la formule militaire, elle est «exercée par le département militaire». C'est en cela que réside la préséance du pouvoir civil sur le militaire, tout aussi marquées que le sont les attributions extrêmement étendues dévolues au général dans le cadre de sa mission en temps de service actif.

La préparation de l'armée à ses tâches, c'est-à-dire l'activité proprement dite du «commandant en chef», incombe à plusieurs organes :

Selon la loi, le chef de l'état-major général dirige la préparation de l'armée à la guerre dans le domaine stratégique et matériel.

L'instruction tactique et technique dans les écoles et cours et le contrôle de l'uniformité de l'instruction incombent au chef de l'instruction. Ces attributions s'étendent notamment à toutes les questions relatives au matériel d'enseignement militaire et aux places d'armes, d'exercices et de tirs.

Les commandants des corps d'armée et le commandant des troupes d'aviation et de défense contre avions répondent de la préparation à la guerre, notamment en ce qui concerne l'instruction des états-majors et des troupes subordonnés. Ils sont rattachés directement au chef du département militaire et, de ce fait, n'ont pas de compte à rendre à un chef militaire supérieur.

Toutefois, ces organes militaires ne sont pas seuls à s'occuper de la préparation de l'armée. La part de l'administration, qui ne peut avoir un sens que si elle poursuit le même but, est très importante. A cet égard, le développement et l'acquisition de matériels de guerre revêtent une importance particulière.

Cette tâche incombe au service technique militaire, directement subordonné au chef du département. Selon le régime actuel des attributions, le chef de l'état-major général porte l'entière responsabilité de la préparation de l'armée dans le domaine matériel. Il présente les propositions relatives au développement et à l'acquisition des matériels à la commission de défense nationale, dont le chef du service technique militaire ne fait pas partie.

Le chef du département a pour tâche de diriger et de coordonner l'activité de ces divers organes. Outre ses obligations de membre du gouvernement et de chef du département le plus vaste, il doit donc assumer, dans une mesure exceptionnelle, des tâches de coordination et d'intégration et s'occuper encore de questions touchant la conduite de l'armée.

Pour ce faire, il recourt largement à la commission de défense nationale, qui est l'organe consultatif suprême pour les problèmes de défense nationale militaire et qui exerce aussi certaines fonctions de la direction de l'armée. Selon les dispositions en vigueur et sous réserve des attributions du chef du département, du Conseil fédéral et des chambres, la commission de défense nationale

arrête les instructions générales concernant la préparation de l'armée sur le plan stratégique et de la conduite des opérations et décide des recherches et essais concernant l'armement et l'équipement de l'armée, de l'adoption et de l'acquisition de matériels de guerre, ainsi que de la constitution de réserves de guerre; elle exerce la haute surveillance sur l'instruction de l'armée et arrête les directives générales concernant cette instruction; elle détermine le genre et le but des cours d'officiers et des exercices de la troupe.

La commission de défense nationale a ainsi pour tâche d'examiner, à l'intention du chef du département, les problèmes sous l'aspect général de la préparation de l'armée à la défense du pays. Lorsque le département est compétent pour se prononcer, notamment dans les questions de nature purement militaire, l'avis de la commission de défense nationale aura pratiquement un caractère déterminant. Mentionnons, comme exemple, une décision fixant les buts de cours d'instruction. En revanche, lorsque d'autres autorités sont compétentes, la décision de la commission de défense nationale n'a qu'un caractère préalable, par exemple dans le cas d'acquisition de matériels de guerre, qui relève en dernier ressort de la compétence des chambres.

Présidée par le chef du département militaire, la commission de défense nationale comprend le chef de l'instruction, le chef de l'état-major général, les commandants des corps d'armée et le commandant des troupes d'aviation et de défense contre avions. Selon le régime actuel, le chef du service technique militaire ne fait pas partie de ce collège, qui règle des questions très complexes de défense nationale, notamment dans le domaine de l'armement.

Même si, occasionnellement, il était appelé en consultation, le chef du service technique militaire ne pouvait ainsi se faire entendre formellement que par le canal du chef du département ou du chef de l'état-major général, responsable, selon les dispositions législatives, de la préparation à la guerre sur le plan matériel. Les aspects scientifiques, techniques, industriels, économiques et financiers de l'acquisition du matériel de guerre n'étaient pas exposés jusqu'ici directement par le chef du service technique militaire. C'est pourquoi la société de technique militaire avait proposé (et par la suite la communauté de travail aussi) que le chef responsable de l'acquisition de ce matériel devienne membre de la commission de défense nationale, en qualité de «chef de l'armement», précisément.

Nous approuvons en tous points cette exigence de la motion.

Pour les deux raisons principales suivantes, nous nous sommes cependant demandé si cette mesure suffirait:

D'abord, parce qu'un poste nouveau de chef de l'armement, placé sur le même pied que le chef de l'état-major général, exigera de nouvelles mesures de coordination à la tête du département militaire. Actuellement, le chef de l'état-major général doit procéder à la synthèse des données tant militaires que techniques, scientifiques et économiques. Il présente au chef du département, à l'intention de la commission de défense nationale, les projets concernant l'armement qu'il a mis au net directement avec le chef du service technique

militaire. A l'avenir, cette tâche ne sera plus celle du chef de l'état-major général, mais d'un autre organe.

Ensuite, il fallait considérer que les problèmes de la défense nationale militaire, qui doivent englober aussi, de plus en plus, les nécessités de la défense totale, demandent des études plus poussées en temps de paix déjà. Les organes de la direction de l'armée, en l'état actuel, la commission de défense nationale tout d'abord, se voient dès lors pressés par des exigences plus élevées. Par la force des choses, les travaux de ce collège manquent de continuité, car ses membres sont sollicités d'abord par leurs occupations primaires. Même si, renforcée par le chef de l'armement, la commission de défense nationale est capable de prendre les décisions d'importance fondamentale périodiquement nécessaires, elle ne saurait assurer la coordination continue des problèmes qui se posent sans cesse dans les domaines des opérations et de la tactique, de l'instruction, de la technique, de l'économie et de l'administration. Il est évident qu'un organe permanent est mieux préparé à assumer une telle tâche.

L'étude en vue de créer un tel organe devait aussi, il va de soi, considérer l'idée d'une direction de l'armée en temps de paix. A cet égard, la commission d'experts a relevé ce qui suit :

«Les faiblesses du régime actuel, l'importance plus grande d'une direction permanente de l'armée en temps de paix et les problèmes nouveaux de coordination résultant du fractionnement (chef de l'instruction, chef de l'état-major général et chef de l'armement) placent au premier plan le problème de toujours concernant un organe directeur militaire, collaborateur technique d'exécution et de coordination d'un chef de département mis à forte contribution par ses tâches politiques et gouvernementales. Une réorganisation du département militaire ne peut plus se concevoir sans l'étude du problème de la nouvelle structure de l'organe directeur.

Diverses solutions sont possibles: On peut opter en faveur d'un organe directeur aux attributions moins étendues, sans direction militaire permanente en temps de paix, la collaboration entre les groupements étant coordonnée par leur propre chef; on peut tendre aussi vers une solution prévoyant une direction de l'armée représentée par une seule personne.»

La commission d'experts a dès lors examiné diverses solutions propres à améliorer, c'est-à-dire à réformer la direction du département militaire. Elle a acquis la conviction qu'à cet égard un organe dirigé par un seul homme, c'est-à-dire la présence d'un commandant en chef de l'armée en temps de paix, créerait la situation la plus claire. Elle a jugé qu'il ne lui appartenait pas de considérer d'autres aspects, notamment d'ordre politique et psychologique, pouvant s'opposer aux avantages de cette solution. Selon son mandat, elle a étudié tout particulièrement, outre cette solution du commandement unique, la variante d'une «conduite collégiale de l'armée». Dans ce système, la fonction du commandement serait confiée à un collège en activité permanente, composé de deux commandants de corps et d'une personnalité civile issue, si possible, des cadres supérieurs de milice.

L'un d'eux exercerait les fonctions du chef d'état-major.

A ce collège, nommé à titre principal et permanent, incomberait la planification militaire générale. Il dirigerait les groupements de l'état-major général, de l'instruction et de l'armement, qui lui seraient subordonnés, de même que les corps d'armée et le commandement des troupes d'aviation et de défense contre avions. Le collège, pour sa part, relèverait naturellement du chef du département, auquel il répondrait de son activité. Dans sa composition actuelle, la commission de défense nationale serait dissoute. Sa compétence de décider passerait au collège.

La commission a esquissé encore d'autres variantes d'une direction de l'armée; les experts eux-mêmes ont estimé cependant qu'elles ne paraissaient pas s'imposer suffisamment.

Nous avons étudié attentivement ces diverses possibilités.

Concernant une direction de l'armée confiée à un seul responsable, nous nous en tenons à l'opinion exprimée dans le message du 6 septembre 1946 concernant la modification de l'organisation militaire, opinion selon laquelle la nomination d'un commandant en chef du temps de paix ne serait pas indiquée pour des raisons politiques (cf. chiffre I, 6).

Nous ne croyons pas non plus que cette solution réponde à une nécessité, ni qu'elle apporte forcément une amélioration, et cela pour diverses raisons. Ainsi, les qualités qui, par exemple, désigneraient un officier pour le rôle d'un commandant en chef en temps de paix ne sont pas forcément celles qui devraient caractériser l'homme auquel le sort de l'armée serait confié au moment du danger. Il se pourrait donc que le «général du temps de paix» ne soit pas cet homme-là. Vu le vif intérêt que l'opinion publique porte chez nous aux questions militaires, le commandant en chef serait inévitablement mêlé à la vie politique du pays. L'exercice de sa fonction le mettrait en vue. Il se pourrait donc qu'au moment décisif, il ne jouisse pas, aux yeux de l'opinion, du même crédit et de la même autorité que le général qui, au moment d'une mobilisation, peut être choisi en toute indépendance parmi les candidats les plus qualifiés.

N'oublions pas non plus que la nomination d'un général du temps de paix entraînerait des déplacements sensibles dans l'ordre politique entre le chef du département et les organes militaires et conduirait à un régime difficilement conciliable avec notre système des attributions si largement fondé sur le principe collégial.

Pour ces raisons, sommairement rappelées ici, nous ne pouvions pas nous arrêter à la solution d'un seul responsable de la direction de l'armée.

Restait à examiner l'idée d'une direction collégiale, solution que la commission d'experts a jugé la plus proche de la direction confiée à un seul homme, pour autant que l'on tende à instaurer une direction de l'armée en temps de paix.

Cette solution ne pouvait nous satisfaire non plus. Une direction collégiale présenterait nombre de défauts inhérents à un commandement unique, sans en posséder les avantages indiscutables. L'activité d'un collège est moins souple. Nous doutons aussi que la synthèse de l'engagement, de l'instruction et de la technique puisse être assurée par une telle direction. Le chef de l'armement, pas plus d'ailleurs que les chefs de l'état-major général et de l'instruction n'en feraient partie. La condition selon laquelle le chef de l'armement doit défendre lui-même ses propositions au sein du collège directorial suprême ne serait pas remplie. Enfin, il serait possible que, le moment venu, le libre choix du commandant en chef soit limité de fait, sinon juridiquement.

Alors que la commission d'experts, se fondant naturellement au premier chef sur des critères de rationalisation, estime judicieuse la création d'une direction de l'armée, nous devons constater que, pour des raisons d'ordre politique et pratique, aucune des solutions proposées ne paraît pouvoir être appliquée.

Nous avons donc décidé de fonder la nouvelle organisation directoriale sur les bases actuelles. Les mesures dont il sera question plus loin tendent à améliorer l'efficacité de cette organisation.

Conformément à son mandat, la commission d'experts a proposé aussi une telle solution.

2. Caractéristiques de la nouvelle organisation

Comme jusqu'ici, l'idée de créer une direction de l'armée proprement dite en temps de paix n'est pas reprise.

La structure du département sera affermie. A l'avenir, le département comprendra les groupements de l'état-major général, de l'instruction et de l'armement ainsi que la direction de l'administration militaire, comme secrétariat général. Les commandants des corps d'armée et le commandant des troupes d'aviation et de défense contre avions, ainsi que l'auditeur en chef, seront aussi subordonnés directement au chef du département.

La coordination entre les chefs de l'état-major général, de l'instruction et de l'armement sera assurée sans trop de difficultés par des modifications de structure.

A cette fin, le rapport hebdomadaire du chef du département et de ses collaborateurs directs prendra la forme d'un comité de coordination, qui lui sera subordonné.

La commission de défense nationale sera maintenue et complétée par le chef de l'armement.

La planification militaire générale sera développée et séparée de la planification d'exécution des groupements. Les organes de la planification générale

seront subordonnés au chef de l'état-major général. En revanche, il appartiendra à la commission de défense nationale de fixer les buts de cette planification et les directives à suivre.

Ce régime, ainsi que les mesures prises dans le domaine restreint de l'armement pour répondre à la motion, sont propres à fournir au département l'instrument qu'il lui faut pour s'acquitter de ses tâches d'aujourd'hui.

Cette organisation est encore précisée ci-après.

3. Les mesures propres à affermir la structure du département

Aux groupements actuels de l'état-major général et de l'instruction s'ajoutera le groupement de l'armement. Les services à subordination primaire des groupements de l'état-major général et de l'instruction seront répartis à nouveau.

Bien qu'il relève de notre compétence, nous avons tenu à mentionner ce remaniement interne, vu son importance.

Les services du génie et des fortifications, des troupes de transmission et de santé passeront au groupement de l'état-major général pour assurer avec le moins de difficultés possible une transition du régime de paix à celui du service actif. Dans l'état-major de l'armée, les chefs de ces organes sont subordonnés au chef de l'état-major général en qualité de chefs de service. Une grande partie de leur activité en temps de paix concerne la préparation à la guerre, dont répond le chef de l'état-major général. Il est donc opportun de fixer en conséquence la subordination primaire de ces services en temps de paix déjà.

Dans l'idée d'affermir la structure administrative du département militaire, la commission d'experts a proposé également de réunir la plupart des services et offices qui sont directement subordonnés aujourd'hui encore au chef du département dans un quatrième groupement attribué au directeur de l'administration militaire.

Nous approuvons l'idée de décharger le chef du département militaire qui est à la base de cette proposition. Elle a d'ailleurs déjà été exprimée lors d'études antérieures. Toutefois, nous donnons la préférence à une solution plus nuancée, pour les raisons suivantes :

D'abord l'organisation de paix du département militaire doit pouvoir passer, dans ce secteur aussi, sans difficulté à l'organisation de guerre. Les services et offices qui au moment de la mobilisation font partie de l'état-major de l'armée doivent être autant que possible déjà groupés et subordonnés selon l'organisation de l'état-major de l'armée. Etant donné que la direction de l'administration militaire ne serait pas subordonnée au commandement de l'armée en cas de service actif, il faut éviter de lui attribuer des offices qui passeraient alors à l'état-major de l'armée; tel serait encore le cas, dans certains secteurs, si la solution de la commission d'experts était adoptée. Le principe qu'elle a elle-même défendu doit être appliqué strictement, ici aussi.

De plus, la fonction essentielle du directeur de l'administration militaire, ainsi que l'a constaté aussi la commission d'experts, consiste à conduire avec initiative les affaires à l'échelon départemental. Outre l'expédition des affaires administratives, qui lui incombe en premier lieu pour l'ensemble du département, il doit exercer les fonctions d'un secrétaire général. En cette qualité, il occupe, par rapport aux groupements, la position d'un organe de direction. Il serait, à notre avis, erroné et préjudiciable à l'exécution de sa tâche primordiale, d'attribuer au directeur de l'administration militaire la situation d'un chef de groupement. Le fait qu'il doive, dans de nombreux domaines, agir au nom et par ordre du chef du département à l'égard des trois groupements corrobore cette manière de voir.

Le principe de la diminution du nombre des subordonnés directs du chef du département étant admis — nous rappelons ses attributions énumérées au chiffre 1 — il convenait de trouver une autre solution.

Pour faciliter le passage de l'organisation de paix à celle du service actif, il est prévu de grouper en un nouveau service, l'adjudance, les offices qui dans l'état-major de l'armée forment l'adjudance générale. Il s'agit des organes de l'actuel office du chef du personnel de l'armée, l'office d'armée et foyer et le bureau des œuvres sociales de l'armée.

L'auditeur en chef, qui, dans l'état-major de l'armée, appartient aussi, selon le régime actuel, à l'adjudance générale, doit rester subordonné directement au chef du département en accord avec la commission d'experts, pour marquer l'indépendance de la justice militaire.

Le regroupement de ces services ne procède pas seulement de considérations d'ordre rationnel. En subordonnant cette adjudance au chef de l'instruction, on répond surtout à la nécessité de donner à ce dernier un service compétent pour s'occuper de questions concernant la défense spirituelle au sens le plus large du terme. Sous sa direction supérieure, l'office d'armée et foyer trouvera l'appui nécessaire pour son activité dans la troupe. Les œuvres sociales, ainsi que de nombreuses tâches qui sont assumées aujourd'hui par le chef du personnel de l'armée, rentrent aussi dans ce domaine. L'aumônerie militaire jouira d'un statut plus indépendant. Il coule de source que la création du service de l'adjudance permettra d'obtenir des simplifications d'ordre administratif.

La commission d'experts a tenu compte de considérations semblables lorsqu'elle a proposé de subordonner au chef de l'instruction un nouveau service pour les questions de défense spirituelle, formé de l'office d'armée et foyer et de l'aumônerie militaire.

Nous préférons aller plus avant en groupant non seulement ces deux domaines, mais tous ceux qui relèveraient de l'adjudance générale.

Il n'y a pas à craindre que cette mesure ne préjuge le choix de l'adjudant général, nommé par le Conseil fédéral sur la proposition du général. Le chef du service de l'adjudance doit, il est vrai, préparer les affaires de l'adjudance générale. Cependant, dans l'organisation de guerre, il n'est pas prévu en

qualité d'adjudant général, mais comme chef d'état-major de l'adjudance générale.

Ainsi, la nomination de l'adjudant général n'est préjugée en rien. Il sera possible, comme autrefois, de le choisir de manière à garantir au mieux les intérêts du pays.

Ce regroupement opéré, restent encore subordonnés directement au chef du département, le service topographique, l'assurance militaire, l'école fédérale de gymnastique et de sport et le commissaire de campagne en chef. Il fallait cependant examiner si ces services et offices ne pouvaient pas être aussi incorporés judicieusement. A cet égard, relevons que l'activité de ces quatre organes est réglée par des lois et prescriptions particulières. Ils constitueraient un corps étranger dans n'importe quel groupement. Pour obtenir l'allègement recherché des charges de chef du département, selon les recommandations de la commission d'experts, ces services seront attribués à la direction de l'administration militaire. Ils continueront à exercer leur propre tâche indépendamment. Dans toutes les autres questions, notamment celles d'ordre administratif, personnel et financier, le directeur de l'administration militaire est compétent, de même que pour informer ces services et offices des affaires générales du département. On obtient ainsi qu'ils agissent davantage dans l'intérêt général du département, malgré l'autonomie de leurs tâches.

Cet affermissement de la structure du département militaire et la diminution du nombre des organes directement subordonnés répond à l'idée de la communauté de travail, qui a relevé ce qui suit dans son rapport :

Le département militaire fédéral serait divisé à l'avenir en un groupement de l'état-major général, en un groupement de l'instruction et un groupement de l'armement, ainsi qu'en la direction de l'administration militaire fédérale.

Continuent en outre à faire partie de cette structure les corps d'armée et les troupes d'aviation et de défense contre avions, le comité de coordination, la commission de défense nationale, ainsi que l'auditeur en chef.

Il faut aussi mentionner le conseil de défense nationale. Il s'agit en fait d'un organe consultatif du Conseil fédéral, mais en relation étroite avec le département militaire, car son chef en est le président, alors que le chef de l'état-major général, le chef de l'instruction et le directeur de l'administration militaire en font partie. Le secrétariat est assuré en outre par le département. La commission d'experts

a l'impression que, dans sa forme actuelle, cette institution n'a pas répondu à tous égards à l'attente. Son efficacité pourrait être probablement renforcée par une révision de son statut (diminution du nombre des membres). Pour l'étude en cours, une telle réforme, qui devrait intervenir au plus tard lors de l'adaptation de nos institutions aux besoins d'une défense nationale totale, n'est pas d'une importance essentielle.

Nous sommes d'avis que la question d'une réforme éventuelle du conseil de défense nationale devrait être examinée de préférence à cette occasion.

4. Le comité de coordination

De même que la commission d'experts, nous avons relevé que la création d'un groupement de l'armement vaudrait au département des problèmes supplémentaires de coordination. Leur solution doit être confiée dès lors à un organe dans lequel tous les avis autorisés sont exprimés. De plus, cet organe doit être à même de s'occuper des affaires au fur et à mesure. Pour sa constitution, la commission d'experts a pris comme base de départ le « rapport de service » du département qui, sans être institué formellement, a lieu régulièrement. Au cours de ce rapport hebdomadaire, présidé par le chef du département, sont traitées, sans règle arrêtée, les affaires relevant de la compétence des participants, savoir le chef de l'instruction, le chef de l'état-major général et le directeur de l'administration militaire.

Le rapport de service dont les tâches et méthodes de travail seront codifiées et qui sera surtout élargi par l'admission du chef de l'armement, deviendra ainsi le comité de coordination.

Comme ce sera le cas dans la commission de défense nationale, les points de vue d'ordre scientifique, technique, industriel, économique et financier seront aussi représentés dans ce collège par les organes respectifs. L'importance des problèmes touchant l'aviation et la défense contre avions dans les domaines de la planification et de l'exécution des acquisitions est telle qu'il est prévu d'appeler en séance du comité le commandant des troupes d'aviation et de défense contre avions, lorsque des affaires de son ressort seront examinées.

Le comité de coordination traitera et, dans la mesure possible, mettra au point les affaires, également celles relevant de l'armement, intéressant plusieurs groupements. Les questions relatives à l'armement incombent jusqu'ici au chef de l'état-major général, qui pour les traiter, avait institué ces derniers temps des rapports d'armement. La création d'un groupement de l'armement, telle qu'elle est demandée par la motion, et la mise sur pied d'égalité du chef de l'armement et du chef de l'état-major général exigent ce remaniement.

Le comité s'occupera donc des questions pour lesquelles il faut considérer et coordonner les points de vue militaires, ainsi que techniques, industriels, financiers et administratifs.

En règle générale, ses travaux serviront à préparer les projets à l'intention de la commission de défense nationale ou à mettre au net, sur le plan interne, des questions auxquelles plusieurs groupements sont intéressés. Pour sa part, la commission de défense nationale pourra charger le comité de coordination de régler définitivement des affaires la concernant. L'ordonnance sur les attributions pourra charger le comité de coordination de régler des affaires bien définies, par exemple, de se prononcer sur l'exécution de travaux de normalisation, de revision ou de liquidation de matériels de guerre, ainsi que sur la libération des crédits d'acquisition, décision qui, jusqu'ici, appartenait au chef de l'état-major général. Le comité exercera en outre le contrôle sur l'état

d'avancement des acquisitions importantes, du point de vue matériel et en ce qui concerne les finances et les délais.

L'institution du comité de coordination doit être ancrée dans la loi sur l'organisation militaire. Nous fixerons ses tâches et attributions. Dans ces limites, le chef du département désignera les affaires qui doivent être traitées par le comité. Tout membre pourra demander que des questions de son ressort soient soumises au comité. Cette disposition donnera ainsi au chef du département l'assurance d'être informé à tous égards.

Le comité assurera ainsi une coordination meilleure entre les divers organes du département, notamment en ce qui concerne la préparation militaire dans le domaine matériel. Il traitera au fur et à mesure des problèmes importants. Le fait de préparer les affaires, de prendre des décisions préalables ou de régler directement certaines questions contribuera aussi à alléger la tâche de la commission de défense nationale, qui disposera dès lors de plus de temps pour l'étude des affaires importantes et décisives qui lui incombent.

5. La commission de défense nationale

La commission de défense nationale demeure l'organe consultatif suprême pour les questions touchant la défense nationale. Le rôle qu'elle doit jouer sera influencé par l'admission en son sein du chef de l'armement et le développement que prendra la planification militaire générale.

Jusqu'ici, les questions d'armement étaient présentées par le chef de l'état-major général; elles le seront dorénavant par le chef de l'armement. Il lui appartiendra dès lors de procéder, dans les limites de ses attributions, à une synthèse entre les domaines militaire et technique. Il est parfaitement possible et souhaitable que cette synthèse ait été obtenue déjà au cours de la phase préparatoire par la collaboration des chefs de l'état-major général et de l'armement ainsi que, au besoin, du chef de l'instruction et du commandant des troupes d'aviation et de défense contre avions ou encore qu'elle soit établie par le comité de coordination. Toutefois, le règlement n'interviendra souvent qu'au sein de la commission de défense nationale.

Pour se prononcer, elle sera mieux informée que jusqu'ici, vu que les critères d'ordre technique, industriel et économique lui seront exposés par un de ses membres, le chef de l'armement. Ce dernier aura aussi pour tâche de présenter les aspects scientifiques et financiers des projets d'armement. Son avis sera complété pour les affaires importantes par l'opinion de la commission de l'armement. A cet égard, il importe que cette opinion soit communiquée aux organes supérieurs, c'est-à-dire aussi à la commission de défense nationale, notamment lorsqu'elle diverge de l'avis du chef de l'armement. La commission de défense nationale pouvant appeler à ses séances d'autres organes, par exemple des membres de la commission de l'armement, on aura ainsi la certitude que les problèmes d'armement seront élucidés à tous égards.

La commission de défense nationale accordera une importance plus grande à la planification militaire générale. Elle devra en fixer les buts, donner les directives et apprécier les résultats des travaux dans ce domaine. L'exercice de ces fonctions relevant de la conduite de l'armée ne saurait guère être confié à un autre organe. Ici aussi, les attributions du chef du département, du Conseil fédéral et de l'Assemblée fédérale sont naturellement réservées.

A cet égard, les attributions de la commission de défense nationale seront fixées de manière détaillée dans l'ordonnance sur les attributions.

6. La planification militaire générale

La commission d'experts a souligné avec raison la nécessité et l'importance d'une planification militaire générale, coordonnée et à long terme. Cette importance ne cessant d'augmenter, elle a été prise en considération, en partie, le 1^{er} janvier 1962 déjà, date à laquelle est entré en activité le groupe planification du service de l'état-major général. Sa sphère d'attribution englobe notamment la planification financière, les études préalables des problèmes concernant la préparation militaire du point de vue matériel, la planification dans le domaine de l'organisation de l'armée, l'armement sur le plan matériel et les constructions militaires. La planification dans le domaine des opérations et de l'industrie et celle concernant l'instruction incombent à d'autres services.

La commission d'experts préconise de faire de l'organisation actuelle une planification générale de l'armée. L'organisation quitterait le service de l'état-major général et serait rattachée à la direction de l'armée, c'est-à-dire au chef du département, selon la solution envisagée maintenant. Le futur état-major de planification deviendrait l'organe spécialisé supérieur pour la planification aux divers échelons du département. En cette qualité, il devrait fournir les données militaires pour la planification faîtière dans le cadre de la défense nationale totale, étudier l'appréciation à long terme de la situation, revoir périodiquement la doctrine de la défense, décrire l'armée future, définir les nécessités de développement militaire et, à la lumière de tous ces facteurs, établir un programme militaire général.

La direction des études de projets issus de la planification générale serait aussi de son ressort.

Cet état-major de planification n'aurait à l'égard de toutes ces questions aucun droit de décider. Il aurait simplement à élaborer et à fournir les bases en vue des décisions à prendre par les organes compétents.

Il n'est pas prévu de centraliser les activités de planification. Au contraire, le système actuel, du moins dans ses éléments principaux, serait maintenu. Chaque chef continuerait à répondre de la planification dans son ressort. L'état-major de la planification générale s'occuperait uniquement des problèmes qui doivent être traités à l'échelon de la direction de l'armée ou du département. Organe supérieur de planification spécialisé, cet état-major coordonnerait les travaux des divers groupements.

Les groupements et services du département devraient donc conserver leurs propres organes. La planification générale à l'échelon le plus élevé résulterait de leurs contributions et de la collaboration avec les autres échelons.

En outre, l'état-major de la planification militaire générale représenterait, dans la limite de ses attributions, le département militaire à l'extérieur, assurant notamment les relations et la collaboration avec les organes et institutions scientifiques spécialisés.

Nous pouvons suivre dans une large mesure les vues de la commission d'experts exposées ci-dessus. Toutefois, notre avis diffère en ce qui concerne la subordination de l'état-major de planification.

Si une direction de l'armée du temps de paix était créée, il serait indiqué de lui subordonner la planification de l'armée.

Le problème est différent dès que l'on renonce à instituer une telle direction.

Dans ce cas, des raisons de principe aussi bien que pratiques s'opposent à une subordination de cet état-major au chef du département.

Cette mesure entraînerait pour lui une charge supplémentaire non négligeable. Plus significatif est le fait que le chef de cet état-major de planification en raison de sa situation, de ses tâches et de ses possibilités pourrait, avec le temps, prendre une importance pouvant devenir la cause de conflits avec les chefs des groupements.

Du point de vue pratique, il faut considérer que les trois groupements et le commandement des troupes d'aviation et de défense contre avions, ainsi que, à des degrés divers, les services doivent disposer en propre d'organes qualifiés de planification. La création d'un état-major de planification à l'échelon du département comporte dès lors le danger de conflits de compétence et d'une extension indésirable de l'appareil administratif. De plus, comme il serait difficile de trouver des collaborateurs qualifiés, il est douteux qu'un tel état-major puisse être convenablement organisé sans recourir au personnel des autres services, ce qui les affaiblirait.

Ces raisons nous ont amenés à subordonner le futur organe de la planification militaire générale, tout en maintenant en principe les tâches qui doivent lui revenir, au chef de l'état-major général et non pas au chef du département. Le fait que, par sa nature, la planification militaire générale est étroitement liée à la sphère d'activité du chef de l'état-major général a été déterminant. Vu son caractère, cette tâche appartient indiscutablement au domaine militaire du département. Il incombe donc en premier lieu au chef de l'état-major général d'en fixer les limites.

Subordonné au chef de l'état-major général, le sous-chef de l'état-major planification s'occupera en particulier de la planification militaire générale. Il sera nécessaire de compléter les moyens dont il dispose, avant tout pour lui permettre de mieux séparer, au sein du service de l'état-major général, la planification d'exécution de la planification générale.

Il est rationnel de diviser l'organe de planification du chef de l'état-major général en deux parties subordonnées au sous-chef d'état-major planification. Un service s'occupant des questions de planification d'exécution qui relève du chef de l'état-major général comprendrait le matériel, l'organisation de l'armée et la coordination des constructions. L'autre, compétent pour la planification générale, partirait de l'actuelle section des études et de la planification financière et serait développé peu à peu, selon les moyens en personnel, jusqu'à pouvoir s'occuper des affaires concernant la documentation, les méthodes de planification ainsi que la planification générale et les projets.

Nous estimons qu'il faudra quelque 10 collaborateurs qualifiés supplémentaires, alors que le secrétariat devra être élargi.

Nous pensons qu'une telle organisation tient compte de l'importance de la planification. Les chiffres montrent que l'on a évité une extension indésirable.

On pourrait reprocher à la solution proposée de conférer, dans le domaine de la planification, une prépondérance telle au chef de l'état-major général sur le chef de l'armement que l'égalité de situation recherchée en devient illusoire.

Ce serait effectivement le cas si la direction des affaires de planification, c'est-à-dire la désignation des tâches, l'appréciation et l'application des résultats relevaient de la seule compétence du chef de l'état-major général. Il n'en est rien. Il suffit de rappeler à ce propos les tâches et attributions de la commission de défense nationale et du comité de coordination, ainsi que la compétence du chef de l'armement. Il est donc clair qu'il n'appartiendra aucunement au chef de l'état-major général de diriger et de disposer dans ce domaine.

La planification militaire générale sera mentionnée dans l'organisation militaire par une seule disposition conférant au chef de l'état-major général le soin de l'élaborer. Les détails seront réglés dans l'ordonnance sur les attributions et, en particulier, dans l'ordonnance concernant le développement et l'acquisition de matériels de guerre.

Considérant l'importance de cette question, nous avons jugé qu'il convenait de vous exposer de façon détaillée notre manière de voir et nos intentions.

III. La réorganisation du commandement des troupes d'aviation et de défense contre avions

1. Généralités

Selon le régime actuel, une même personne exerce les fonctions du commandant des troupes d'aviation et de défense contre avions et du chef du service de l'aviation et de la défense contre avions. Elle est compétente, en qualité de chef d'arme, pour les questions d'instruction de ces troupes, comme aussi pour l'ensemble de l'infrastructure, pour toutes les affaires du commandement et de l'engagement, pour la disponibilité permanente des moyens de la

guerre aérienne, ainsi que pour les questions relatives à leur planification et acquisition.

Ainsi, au 31 décembre 1965, le commandant et chef d'arme des troupes d'aviation et de défense contre avions n'avait pas moins de 18 subordonnés sous ses ordres directs. Ce nombre a été ramené à 13, à la suite d'une réorganisation interne, temporaire, intervenue le 1^{er} janvier 1966. Elle n'apporte pas, il est vrai, une amélioration donnant entière satisfaction. Il importe de ranger judicieusement les diverses fonctions et d'arrêter, pour les différents domaines, un ordre définissant clairement les conditions de travail et les responsabilités.

Le but principal de cette réorganisation du service est de décharger le commandant des troupes d'aviation et de défense contre avions de certaines tâches, pour lui permettre de consacrer plus de temps aux affaires importantes de sa sphère de commandement et d'administration.

L'adoption et l'intégration des nouveaux moyens techniquement très développés de la guerre aérienne (engins guidés de défense contre avions Bloodhound, Mirage, réseau radar d'alerte initiale et de conduite Florida), ainsi que les problèmes qui se poseront très prochainement en matière d'armement et d'instruction, montrent que cette réorganisation est urgente.

Nous fondant sur des études entreprises il y a quelque temps déjà et sur les décisions de la commission de défense nationale, nous avons opté pour une solution qui subordonne au commandant des troupes d'aviation et de défense contre avions : le service de l'aviation et de la défense contre avions, le service des aérodromes militaires, ainsi que les état-majors et unités des troupes d'aviation et de défense contre avions. Ainsi, les tâches d'instruction sont séparées de celles de l'infrastructure et de l'engagement, mais ces deux domaines restent en main du chef responsable de l'ensemble des questions d'aviation et de défense contre avions.

La nouvelle solution a reçu sa forme définitive alors que la commission d'experts avait déjà déposé son rapport; cette dernière n'a pu dès lors se prononcer. L'intégration de cette réorganisation partielle dans la nouvelle structure du département n'aurait pu d'ailleurs créer des difficultés que si l'on avait aussi donné au commandement des troupes d'aviation et de défense contre avions le caractère d'un groupement subordonné directement au chef du département. Ce n'est pas le cas. Le commandant des troupes d'aviation et de défense contre avions lui sera naturellement subordonné, comme les autres commandants de corps, pour les affaires relevant du commandement. Pour toutes les autres questions, le commandement des troupes d'aviation et de défense contre avions doit observer cependant, comme les autres services, la voie hiérarchique passant, selon la nature des affaires, par le chef de l'état-major général, le chef de l'instruction ou le chef de l'armement. La réorganisation des troupes d'aviation et de défense contre avions n'entraînera par conséquent aucune mesure nouvelle de coordination à la tête du département.

2. Le commandant des troupes d'aviation et de défense contre avions

Le commandant des troupes d'aviation et de défense contre avions répond de la préparation à la guerre des états-majors et troupes subordonnés. Il traite les questions concernant la guerre aérienne et fixe les principes de la conduite tactique et de la technique de conduite des troupes susmentionnées. Il répond de la préparation des moyens de la guerre aérienne.

Lui sont subordonnés, outre les troupes d'aviation et de défense contre avions, le service de l'aviation et de la défense contre avions (avec un chef d'arme) et le service des aérodromes militaires (avec un chef de service). En outre, il dispose de bureaux pour la planification, les renseignements, la documentation et la technique de la conduite et de l'engagement.

La nature particulière des moyens de la conduite de la guerre aérienne impose au commandant des troupes d'aviation et de défense contre avions des tâches très importantes et permanentes. La mise en état de préparation technique de ces moyens (à l'exception du matériel de défense contre avions dont s'occupe l'intendance du matériel de guerre) incombe au service des aérodromes militaires. Les questions concernant leur préparation opérationnelle relèvent, en revanche, du commandant des troupes d'aviation et de défense contre avions. A cet égard, il s'agit d'exercer un contrôle permanent de ces moyens, dont une partie tout au moins doivent présenter constamment un degré de préparation élevé, ainsi que de planifier et de fixer leur emploi, compte tenu chaque fois de leur état. Cet état est sujet à des variations constantes, notamment pendant les périodes d'introduction de nouvelles armes et installations qui s'étendent sur plusieurs années.

Cette situation exige que l'état de préparation, dans le domaine du personnel et du matériel, des moyens de la guerre aérienne soit contrôlé de façon continue et que des rapports soient établis à ce sujet. Selon l'état technique de ces moyens, des mesures doivent être prises, ou adaptées à des conditions en constante évolution, dans le domaine des opérations, de la tactique, de l'organisation et du personnel.

Pour l'exécution de ces tâches de nature particulière, il convient de créer un organe de conduite et d'engagement, qui, selon les instructions du commandant des troupes d'aviation et de défense contre avions, traitera les questions de la préparation opérative des moyens de la conduite de la guerre aérienne. Le chef de cet organe sera incorporé à l'état-major des troupes d'aviation et de défense contre avions en qualité de suppléant du commandant.

3. Le service de l'aviation et de la défense contre avions

Ce service est dirigé par un chef d'arme ayant le grade de colonel divisionnaire.

Le chef d'arme dispose du personnel d'instruction et de l'escadre de surveillance. L'institut médical de l'aviation lui est également subordonné.

Il dirige les affaires du service, à l'exception de la planification à long terme, qui relève de la compétence du commandant des troupes d'aviation et de défense contre avions.

Il dirige l'instruction des troupes d'aviation et de défense contre avions dans les écoles de recrues et de cadres. Pour les questions générales d'instruction, il est subordonné, en sa qualité de chef d'arme, au chef de l'instruction.

4. Le service des aérodromes militaires

Il a à sa tête un chef civil.

L'ensemble de l'infrastructure des troupes d'aviation et de défense contre avions relève de ce service. Ses tâches comprennent notamment la mise en état de préparation, l'entretien et la gérance du matériel technique, ainsi que des installations techniques permanentes des troupes d'aviation (transmission, radar et conduite) et des engins guidés de défense contre avions.

Le service élabore les règlements et prescriptions techniques et procède aux essais dans la troupe. Là où la compétence lui est donnée par l'ordonnance sur les constructions, il construit et entretient les bâtiments des troupes d'aviation et de défense contre avions.

TROISIÈME PARTIE

LES MODIFICATIONS A APPORTER DANS DIVERS DOMAINES DE LA LOI SUR L'ORGANISATION MILITAIRE

I. Modifications qui ne sont pas dues à la réorganisation du département

La présente révision de la loi permet d'y insérer aussi d'autres dispositions qui attendent, en partie depuis longtemps déjà, d'être sanctionnées; ces modifications appellent les remarques suivantes:

Article 15 (nouveau). Selon l'article 5 de la loi, les conscrits sont classés dans la catégorie des hommes aptes au service, dans celle des aptes au service complémentaire ou dans celle des inaptes au service. La loi ne dit pas que ces hommes peuvent être affectés ultérieurement à une autre catégorie. Il s'agit donc de combler cette lacune et de préciser que le militaire peut en tout temps, pour des raisons de santé, être déclaré apte au service complémentaire ou inapte au service, ce qui répond d'ailleurs à la pratique constante.

Article 20^{bis} (nouveau). Depuis des décennies et en particulier durant le service actif de 1939 à 1945, le médecin en chef de l'armée a dû prendre des mesures destinées à lutter contre des maladies transmissibles ou particulièrement dangereuses. A l'égard de ces dernières, signalons la vaccination anti-tétanique. On a pris l'habitude de procéder à des vaccinations dans les

écoles de recrues, sans toutefois que cette mesure soit légalement fondée. Selon l'article 69 de la constitution, la Confédération peut prendre par voie législative des mesures pour lutter contre de telles maladies. Le service militaire favorise l'extension de maladies contagieuses; dans certains cas, il importe d'intervenir rapidement. Il serait souhaitable également de procéder avant l'école de recrues à certaines vaccinations, telles la BCG contre la tuberculose, qui produiraient leurs effets déjà à l'entrée au service. Nous devrions être habilités à ordonner les mesures jugées aujourd'hui indispensables par les médecins.

Articles 22 à 29. Une récapitulation, même sommaire, des règles sur la responsabilité en droit militaire est urgente. La jurisprudence a fait ressortir souvent l'insuffisance des dispositions de l'organisation militaire dans ce domaine. Déjà lors de l'élaboration des dispositions de procédure, l'Assemblée fédérale a dû inclure dans son arrêté du 30 mars 1949 concernant l'administration de l'armée suisse des dispositions de droit matériel qui n'étaient ancrées nulle part et qui, par leur nature, auraient dû figurer dans une loi fédérale. Il en est ainsi par exemple des prescriptions qui déterminent l'étendue de la responsabilité de la Confédération (art. 101 et 102), la prescription (art. 103 et 118) et la responsabilité du militaire découlant du service personnel à l'égard de la Confédération (art. 114 à 117).

Article 22. En vertu de la loi du 14 mars 1958 sur la responsabilité de la Confédération, des membres de ses autorités et de ses fonctionnaires (loi sur la responsabilité), les personnes appartenant à l'armée sont exceptées de cette loi pour ce qui concerne leur situation militaire et leurs devoirs de service, même si elles sont chargées de tâches de droit public par la Confédération. Il s'agit donc d'établir un principe général selon lequel la Confédération répond seule du dommage causé sans droit à un tiers par un militaire dans l'exercice de ses devoirs de service.

Il s'agit ici, à la différence de l'article 23, d'une responsabilité causale ordinaire. Pour que la responsabilité de la Confédération soit établie, il suffit, outre le rapport de causalité, que le dommage ait été commis sans droit. En revanche, pour l'article 23 où il est question de la responsabilité à raison du risque créé, le dommage doit avoir été causé lors d'un accident survenu au cours d'un exercice militaire ou d'actes de service de la troupe, c'est-à-dire dans une situation où le danger particulier inhérent à l'activité militaire est manifeste; dans ce cas l'acte illégal ne détermine pas la responsabilité.

L'article 23 reprend les principes énoncés aux articles 27 et 28 de la loi. Pour adapter leur teneur à la jurisprudence du Tribunal fédéral, il importe de reconnaître la responsabilité de la Confédération également lorsque le dommage est dû à des «actes de service de la troupe» et non seulement à «des exercices militaires».

Article 24. L'exclusion d'une responsabilité de la Confédération pour des dommages aux personnes et à la propriété en relation avec l'activité de

la troupe au service actif (art. 196 de l'organisation militaire) était déjà prévue par l'arrêté du 29 mars 1940 adopté en vertu des pouvoirs extraordinaires au sujet des prétentions pour dommages résultant d'accidents survenus pendant le service actif. En pareil cas, le dommage n'est pas causé unilatéralement. Une réglementation spéciale doit être appliquée pour l'ensemble des dommages à la fin des événements. Le principe doit cependant être ancré dans la loi. Les dispositions sur la responsabilité, complétées par cette réserve, seraient ainsi applicables d'emblée dans l'état de neutralité armée.

Article 25. Il s'agit du droit de recours de la Confédération contre le militaire. La nouvelle disposition correspond au principe de l'article 29 de la loi et à la teneur de l'article 115 de l'arrêté de l'Assemblée fédérale concernant l'administration de l'armée suisse, modifié par l'arrêté fédéral du 13 octobre 1965.

Article 26. Le principe de la responsabilité du militaire envers la Confédération doit être inscrit dans la loi. Le nouvel article correspond à l'article 114 de l'arrêté susmentionné, dans sa teneur du 13 octobre 1965. L'inégalité de traitement du militaire par rapport au fonctionnaire a déjà été supprimée par cet arrêté. Toute prétention de la Confédération au versement de dommages-intérêts et tout recours contre le militaire ne seront désormais fondés que s'il y a eu acte intentionnel ou négligence grave.

Article 27. Pour déterminer l'indemnité, l'application subsidiaire du code des obligations est prévue (art. 102 et 117 de l'arrêté concernant l'administration de l'armée suisse). De plus, l'article 116 de l'arrêté concernant l'administration de l'armée suisse, en conformité à l'article 50, premier alinéa, du code des obligations, précisait que si plusieurs militaires ont causé ensemble un dommage ils en répondent solidairement. Les dispositions déjà applicables seront complétées par celles des articles 45 (dommages-intérêts en cas de mort), 46 (dommages-intérêts en cas de lésions corporelles) et 47 (réparation morale) du code des obligations. La réparation morale n'est plus une institution réservée au droit privé seulement. Elle a trouvé place dans la loi sur la responsabilité et la loi sur l'assurance militaire. L'équité veut qu'elle soit prévue aussi dans le droit militaire sur la responsabilité. Les indemnités seront accordées et fixées en conformité à la jurisprudence des tribunaux civils.

L'article 117, 2^e alinéa, de l'arrêté concernant l'administration à l'armée suisse contient aussi des dispositions concernant l'appréciation de l'indemnité réclamée au militaire. Ce principe fondamental doit être repris également dans la loi.

Article 28. Dans ce cas aussi, le droit en vigueur concernant la procédure est confirmé (cf. art. 28, 2^e al., organisation militaire et 105 de l'arrêté concernant l'administration de l'armée suisse). Dans les cas de responsabilité qui ne donnent pas lieu à des demandes d'indemnité formées à la suite de la mort ou de blessures causées à des civils, le règlement d'administration continuera à être appliqué.

Article 29. Les dispositions relatives à la prescription doivent être aussi insérées dans la loi. Selon les dispositions actuelles (art. 103 de l'arrêté concernant l'administration de l'armée suisse), le droit à la réparation du dommage par la Confédération se prescrit par une année à compter du jour de l'accident. L'expérience a montré que ce délai était souvent insuffisant. Dans l'intérêt du lésé, il serait équitable que le délai ne court qu'à partir du moment de la connaissance du dommage et de prévoir en outre un délai absolu de prescription de 5 ans. Une disposition analogue règle la prescription pour l'action de la Confédération contre l'auteur du dommage (jusqu'ici art. 118 de l'arrêté concernant l'administration de l'armée suisse).

Article 41, 3^e alinéa. La fonction d'adjudant n'est plus exercée par des officiers détachés pour un certain temps, mais par des titulaires ayant suivi une formation correspondante. Cette disposition peut être dès lors abrogée.

Article 68. Selon les dispositions actuelles, la promotion des appointés et des sous-officiers est faite par les commandants des états-majors et unités, qui doivent, pour les caporaux, l'attester de leur signature dans le livret de service. Ils sont ainsi amenés à prendre la responsabilité pour des hommes que, dans certains cas, ils n'ont jamais vus et qu'ils peuvent juger seulement d'après les rapports des commandants d'école. La situation se répète lorsqu'il s'agit de nommer des fourriers et sergents-majors. Ce n'est pas le commandant de l'unité d'incorporation qui a dirigé les services d'avancement et a contrôlé le travail et l'efficacité du futur caporal ou sous-officier supérieur. Seul le commandant de l'école de sous-officiers, de fourriers ou de sergents-majors est en mesure de porter un jugement direct. C'est ce commandant qui, en outre, établit le certificat de capacité. Il doit donc, logiquement, procéder à la promotion au grade de caporal, fourrier ou sergent-major et l'inscrire dans le livret de service. Le commandant de l'unité ou de l'état-major d'incorporation procédera en revanche à toutes les promotions qui sont prononcées dans la troupe, savoir celles aux grades d'appointé, de sergent et d'adjudant sous-officier. Dans ces cas, il est seul en mesure de juger des aptitudes des militaires intéressés.

Mises à part ces considérations de principe, le régime actuel est encore inapproprié pour des raisons d'ordre pratique. La circulation des certificats de capacité et des livrets de service entre les écoles et les commandants de troupe apporte en effet du travail supplémentaire.

Article 94. Le principe selon lequel le militaire qui s'est acquitté de toutes ses obligations devient, à sa libération de l'armée, propriétaire de son armement et de son équipement n'est plus observé intégralement. Certains effets sont toujours remis en prêt aujourd'hui et doivent rester propriété de la Confédération; il s'agit, par exemple, du casque et du fusil d'assaut. Les objets remis en prêt seront désignés par le Conseil fédéral. Les autres effets deviennent propriété du militaire comme jusqu'ici.

Le 2^e alinéa, nouveau, sanctionne un état de fait. Lorsque le service n'a pas été accompli complètement, le Conseil fédéral doit pouvoir désigner les effets qui restent propriété de l'homme. Cette concession est déjà généralisée, mais la base légale manquait. Jusqu'ici l'homme pouvait garder deux objets de son choix.

Article 98. Dans cet article, la désignation des approvisionnements n'était plus conforme aux besoins; il a donc été modifié en conséquence.

Article 99. Il a été constaté que l'inspection de l'armement et de l'équipement personnel des sous-officiers, appointés et soldats en âge de servir dans la landwehr pouvait aussi avoir lieu tous les deux ans comme c'est le cas de ceux du landsturm. L'homme qui a accompli, par exemple, un service ou été inspecté dans sa commune est libéré de l'obligation de se présenter à l'inspection l'année suivante. La disposition du 2^e alinéa nous conférant le droit d'autoriser des exceptions pour certaines catégories de militaires est nouvelle; elle est applicable, par exemple, aux militaires et complémentaires rangés dans les classes de solde de fonction 1a à 3, dont les fonctions correspondent à celles d'officiers. Des exceptions pourraient être justifiées aussi pour les sous-officiers supérieurs.

Article 146. Il s'agit ici d'une précision d'ordre rédactionnel; la notion d'administration militaire trop restreinte a été remplacée par l'expression « affaires militaires » plus générale et qui correspond mieux à la réalité.

II. Modifications dues à la réorganisation du département

La nouvelle organisation du service de l'armement, la nouvelle forme donnée à la direction et à la structure du département et la réorganisation du commandement des troupes d'aviation et de défense contre avions entraînent la modification d'un certain nombre d'articles de la loi sur l'organisation militaire.

En considération de ce qui a déjà été exposé dans la II^e partie du présent message, nous pouvons nous borner à commenter brièvement les nouvelles dispositions du projet de loi.

Article 167. Cet article fixe l'articulation et la composition du département militaire. Il consacre légalement la constitution du groupement de l'armement.

Les services suivants sont nouvellement énumérés: le service de l'instruction, le service de l'adjudance, le service des aérodromes militaires, la division technique, la division commerciale et la division des ateliers militaires du groupement de l'armement. Il ne s'agit pas en fait d'organes administratifs nouveaux, mais de leur regroupement ou de la précision de leur situation.

L'actuel état-major du groupement de l'instruction, qui a déjà les caractéristiques d'un service, doit s'appeler, à l'instar du service de l'état-major général, service de l'instruction. Concernant les autres organes qui sont désignés

maintenant sous le nom de service ou de division, nous renvoyons aux chapitres y relatifs.

L'auditeur en chef, qui reste subordonné directement au chef du département, est également mentionné dans cet article.

Cet article énumère encore, comme de raison, en plus des organes administratifs, les commandements de troupe directement subordonnés au département (cf. art. 167, 2^e al.).

Comme jusqu'ici, le Conseil fédéral procède à la subordination ou à l'attribution des services. Il peut aussi, nouvelle compétence, modifier la désignation des services. En effet, des considérations d'ordre pratique peuvent entraîner pareille mesure et il ne devrait pas être nécessaire de modifier la loi dans de tels cas.

A cet égard, relevons que les mesures à prendre dans le domaine de la défense nationale totale pourront apporter aussi des modifications dans l'organisation des services du département militaire.

L'article 168 énumère succinctement les tâches des chefs des organes subordonnés directement au chef du département.

La direction de la préparation de l'armée à la guerre est dévolue au chef de l'état-major général dans la mesure où elle n'est pas confiée au chef de l'instruction ou au chef de l'armement.

Le chef de l'état-major général se voit attribuer en outre la planification militaire générale, qu'il dirige dans les limites fixées.

Selon une nouvelle disposition, le chef de l'instruction veille à l'uniformité de l'instruction dans les écoles et cours. Jusqu'ici, cette tâche était fixée dans l'ordonnance sur les attributions. Il a paru bon de l'ancrer dans la loi.

Les tâches du chef de l'armement n'appellent pas de remarque particulière. Il contribue pour une large part à la préparation de l'armée sur le plan matériel, tâche dont répondait seul, jusqu'ici, le chef de l'état-major général.

Les attributions du directeur de l'administration militaire étaient énumérées jusqu'ici à l'article 179, qui peut être abrogé. La disposition précisant qu'il est le secrétaire général du département est nouvelle.

Article 168^{bis}. La composition du comité de coordination, ainsi que l'obligation d'appeler à ses délibérations le commandant des troupes d'aviation et de défense contre avions lorsqu'il s'agit de régler des affaires de son ressort, doivent être insérées dans la loi déjà. Nous nous sommes demandé si les tâches et attributions du comité devaient y être énumérées en détail. Une simple mention nous a paru préférable. Toutefois, les deux sphères essentielles de son activité doivent être mentionnées, savoir: la préparation des affaires à l'intention de la commission de défense nationale ou du département et le règlement de celles que la commission de défense nationale lui délègue. Notre ordonnance sur les

attributions (prescriptions d'exécution) précisera que chaque membre peut demander que des affaires de son ressort soient traitées par le comité. Ainsi, on aura l'assurance que, outre le point de vue militaire, les aspects scientifiques et techniques, industriels, économiques, financiers et administratifs seront pris en considération lors de l'élaboration des projets.

Article 168^{ter}. Pour souligner l'importance accordée à la commission de l'armement, il a paru judicieux de l'instituer par la loi et de charger le Conseil fédéral de fixer ses tâches et attributions.

Article 169, 1^{er} alinéa. Il s'agit d'une modification formelle. Les chefs des services ne règlent pas leurs affaires dans les limites des prescriptions du Conseil fédéral ou du département, comme on pouvait le lire jusqu'ici, mais doivent observer les prescriptions de manière générale.

Article 171, 5^e alinéa. Les chefs du service de l'instruction et du service de l'adjudance, ainsi que l'auditeur en chef sont mentionnés ici.

L'article 179 peut être abrogé. Nous rappelons ce qui a été dit à propos de l'article 168.

L'article 180 peut être abrogé. Le service technique militaire est inclus dorénavant dans le groupement de l'armement, dont les tâches sont fixées à l'article 168.

Article 181, 1^{er} alinéa. Il s'agit de modifications formelles. L'appellation de service technique militaire est remplacée par celle de groupement de l'armement; il convient en outre de mentionner le service dans les parcs des automobiles de l'armée. En vertu de mesures internes de rationalisation ordonnées il y a quelques années par le département, ces parcs ont passé du service de la motorisation à l'intendance du matériel de guerre.

L'article 181^{bis} (nouveau) institue le service des aérodromes militaires (jusqu'ici direction).

Article 185, 2^e alinéa. Le chef de l'armement devient membre de la commission de défense nationale.

Article 186. Le principe instituant la commission de défense nationale organe consultatif suprême pour les questions touchant la défense nationale militaire est maintenu. En revanche, l'énumération incomplète des tâches est remplacée par une description générale.

Il nous appartient comme jusqu'ici de déterminer les affaires qu'elle peut être chargée de régler; il va de soi que réserve est faite des attributions dévolues aux chambres, au Conseil fédéral et au chef du département militaire.

Les 3^e et 4^e alinéas sont les mêmes; seule la rédaction du 3^e alinéa a été revue.

Article 213. Selon le statut actuel, la direction de l'administration militaire, le service de l'assurance militaire, le service technique, l'école fédérale de gymnastique et de sport et le service topographique restent subordonnés au département une fois le général élu. Tous les autres services de l'administration militaire passent aux ordres du commandement de l'armée et sont incorporés à l'état-major de l'armée, qui s'en trouve considérablement alourdi. Une étude en cours montre que seuls les organes administratifs indispensables devraient passer à l'état-major de l'armée pour lui rendre sa souplesse et son aptitude à la guerre. La simplification souhaitée ne pourrait pas être réalisée sous l'empire du régime actuel. Il est indiqué dès lors de nous laisser le soin de désigner les services dont disposera l'état-major de l'armée dès la nomination du général.

III. Les modifications de forme

Chapitre II. La modification du préambule (art. 69 Cst.) est rendue nécessaire par le nouvel article 20bis.

Chapitre III. Diverses appellations, en partie dépassées ou impropres, seront remplacées par des termes plus appropriés et mieux adaptés; de nouvelles expressions sont encore introduites.

Chapitre IV. Selon l'article 7 de la loi du 23 mars 1962 sur la procédure de l'Assemblée fédérale, ainsi que sur la forme, la publication et l'entrée en vigueur des actes législatifs (loi sur les rapports entre les conseils), les actes législatifs contenant des règles de droit édictés par l'Assemblée fédérale en vertu d'une autorisation spéciale doivent contenir la mention expresse que le referendum ne peut pas être demandé. Avant l'entrée en vigueur de la loi sur les rapports entre les conseils (1^{er} décembre 1962), le législateur a autorisé l'Assemblée fédérale à édicter des actes législatifs dans les cas mentionnés au chapitre IV. La mention exigée par l'article 7, 2^e alinéa, de ladite loi est prévue maintenant dans ce chapitre IV.

Chapitre V. Les dispositions des articles 101 à 103, 105, 1^{er} al., et 114 à 118 de l'arrêté de l'Assemblée fédérale du 30 mars 1949 concernant l'administration de l'armée suisse étant reprises, dans la mesure où elles ne sont pas simplement déclaratoires, dans les articles 22 à 29 de la loi, ces dispositions peuvent être abrogées.

* * *

La compétence de la Confédération de légiférer sur les affaires militaires repose sur les articles 18 à 22 de la constitution; l'autorisation de prendre des mesures destinées à lutter contre les maladies transmissibles ou particulièrement dangereuses (art. 20bis du projet) est fondée sur l'article 69 de la constitution.

Vu ce qui précède, nous avons l'honneur de vous recommander d'adopter le projet de loi ci-joint.

Veillez agréer, Monsieur le Président et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 19 septembre 1966.

Au nom du Conseil fédéral suisse,

Le président de la Confédération:

Schaffner

Le chancelier de la Confédération:

Ch. Oser

(Projet)

Loi fédérale modifiant l'organisation militaire

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu le message du Conseil fédéral du 19 septembre 1966,

arrête:

I

La loi du 12 avril 1907¹⁾ sur l'organisation militaire est modifiée comme il suit:

Art. 15 (nouveau)

Le militaire peut être déclaré en tout temps apte au service complémentaire ou inapte au service, pour raisons de santé.

IV. Lutte contre les maladies contagieuses et pernicieuses

Art. 20bis (nouveau)

En vue de lutter contre des maladies contagieuses ou pernicieuses, le Conseil fédéral peut ordonner la vaccination obligatoire des conscrits déclarés aptes au service ou au service complémentaire lors du recrutement, ainsi que des militaires.

Art. 22 (nouveau)

¹ La Confédération répond du dommage causé sans droit à un tiers par un militaire dans l'accomplissement de ses devoirs de service, sans égard à la faute du militaire.

² Lorsque la responsabilité pour des faits déterminés est prévue dans d'autres dispositions, la responsabilité de la Confédération est régie par ces dispositions.

³ La personne lésée n'a aucune action envers le militaire fautif.

¹⁾ RS 5, 3; RO 1948, 417; 1949, 1595; 1952, 335; 1961, 237.

Art. 23 (nouveau)

¹ Lorsqu'un civil est tué ou blessé lors d'un exercice militaire ou d'actes de service de la troupe, la Confédération répond du dommage, à moins qu'elle ne prouve la force majeure ou une faute à la charge de la victime.

² La Confédération répond dans les mêmes conditions du dommage causé à la propriété.

Art. 24 (nouveau)

La Confédération ne répond pas du dommage causé à la personne ou à la propriété lorsqu'il est dû à l'intervention de troupes au service actif.

Art. 25 (nouveau)

Lorsque la Confédération répare un dommage, elle peut recourir contre le militaire qui l'a causé intentionnellement ou par négligence grave.

Art. 26 (nouveau)

Le militaire répond du dommage qu'il cause directement à la Confédération en violant ses devoirs de service intentionnellement ou par négligence grave.

Art. 27

¹ Pour déterminer l'indemnité, les articles 42, 43, 1^{er} alinéa, 44, 1^{er} alinéa, 45, 46, 47 et 50, 1^{er} alinéa, du code des obligations sont applicables par analogie.

² En cas de responsabilité du militaire, il sera en outre tenu compte équitablement du genre de service, ainsi que de sa qualification militaire et de sa situation financière.

Art. 28

¹ Le Tribunal fédéral statue en instance unique sur les réclamations contre la Confédération concernant des dommages causés aux personnes.

² L'Assemblée fédérale fixe la compétence et la procédure pour les autres cas de responsabilité.

Art. 29

¹ Le droit à réparation à exercer contre la Confédération ou par cette dernière se prescrit par une année à compter du jour où la personne lésée a eu connaissance du dommage, et en tout cas dans les cinq ans à compter de l'acte dommageable.

² Le droit de recours de la Confédération contre un militaire se prescrit par un an à compter de la reconnaissance ou de la constatation judiciaire de la responsabilité de la Confédération et en tout cas par cinq ans à compter de l'acte dommageable.

³ Lorsque le droit à la réparation ou de recours résulte d'un acte punissable soumis par le droit pénal à un délai de plus longue durée, ce délai est également applicable.

⁴ Les articles 135 et suivants et 142 du code des obligations sont applicables par analogie à l'interruption et à l'invocation de la prescription. Est considérée aussi comme action l'invocation écrite du droit à la réparation auprès du département militaire fédéral lorsque l'administration militaire prononce en première instance.

Art. 41, 3^e al., abrogé

Art. 68

La promotion au grade d'appointé et aux grades de sous-officier appartient au commandant qui a établi le certificat de capacité. Les promotions ont lieu suivant les besoins et à l'ancienneté.

Art. 94

¹ L'homme qui s'est acquitté de ses obligations militaires devient propriétaire de son équipement personnel, à l'exception des effets reçus en prêt. Le Conseil fédéral désigne les effets à remettre en prêt.

² Lorsque la condition du 1^{er} alinéa n'est pas remplie, le Conseil fédéral peut désigner les effets de l'équipement personnel qui deviennent propriété de l'homme.

Art. 98

La Confédération tient constamment prêts les approvisionnements nécessaires à l'armée pour remplir sa mission en cas de neutralité armée et de guerre.

Art. 99

¹ L'armement et l'équipement personnel des sous-officiers, appointés et soldats en âge de servir dans l'élite sont inspectés chaque année; ceux des sous-officiers, appointés et soldats en âge de servir dans la landwehr et le landsturm, ainsi que ceux des hommes équipés du service complémentaire, le sont tous les deux ans.

² Le Conseil fédéral peut déroger à la règle pour certaines catégories de militaires.

³ L'inspection se fait au service militaire ou dans les communes.

Art. 146

¹ La direction suprême des affaires militaires appartient au Conseil fédéral. Il l'exerce par l'intermédiaire du département militaire fédéral.

² Les cantons traitent, sous la haute surveillance de la Confédération, les affaires militaires leur incombant.

Art. 167

¹ Le département militaire fédéral est formé

- a. Du groupement de l'état-major général;
- b. Du groupement de l'instruction;
- c. Du groupement de l'armement;
- d. De la direction de l'administration militaire fédérale.

² Sont subordonnés en outre au département les commandements des corps d'armée et le commandement des troupes d'aviation et de défense contre avions.

³ Le département comprend les services suivants:

- le service de l'état-major général;
- le service de l'instruction;
- le service de l'infanterie;
- le service des troupes mécanisées et légères;
- le service de l'artillerie;
- le service de l'aviation et de la défense contre avions;
- le service des aérodromes militaires;
- le service du génie et des fortifications;
- le service des troupes de transmission;
- le service de santé;
- le service vétérinaire;
- le commissariat central des guerres;
- le service des transports et des troupes de réparation;
- le service territorial et des troupes de protection aérienne;
- l'intendance du matériel de guerre;
- le service de l'adjudance;
- la division technique du groupement de l'armement;
- la division commerciale du groupement de l'armement;
- la division des ateliers militaires du groupement de l'armement;
- le service topographique fédéral;
- l'assurance militaire;
- l'école fédérale de gymnastique et de sport, ainsi que
- l'office de l'auditeur en chef.

⁴ Le Conseil fédéral fixe la subordination ou l'attribution des services et de l'auditeur en chef; il peut modifier la dénomination des services.

Art. 168

¹ Le chef de l'état-major général est à la tête du groupement de l'état-major général. Il répond notamment de la préparation de l'armée à la guerre, dans la mesure où cette tâche n'incombe pas au chef de l'instruction ou au chef de l'armement. Outre la planification dans son propre ressort, il traite les questions de la planification militaire générale selon les directives que lui donne la commission de défense nationale.

² Le chef de l'instruction est à la tête du groupement de l'instruction. Il répond en particulier de l'instruction militaire, tactique et technique dans les écoles de recrues et de cadres, ainsi que dans les écoles et cours centraux. Il veille à l'uniformité de l'instruction dans toutes les écoles et cours de l'armée. Les affaires relatives à la préparation de la défense spirituelle sont de son ressort.

³ Le chef de l'armement est à la tête du groupement de l'armement. Il traite en particulier les affaires d'ordre technique, scientifique, industriel, économique et financier en relation avec l'acquisition. Il dirige les ateliers militaires.

⁴ Le directeur de l'administration militaire fédérale est le secrétaire général du département. Il traite de manière indépendante les affaires administratives directement avec les groupements, services, commandements et offices du département militaire fédéral.

⁵ Le Conseil fédéral fixe dans les limites de la présente loi les tâches et attributions du chef de l'état-major général, du chef de l'instruction, du chef de l'armement, du directeur de l'administration militaire fédérale et des services.

Art. 168bis (nouveau)

¹ Le comité de coordination, présidé par le chef du département, est formé du chef de l'état-major général, du chef de l'instruction, du chef de l'armement et du directeur de l'administration militaire fédérale. Lorsque des affaires concernant l'aviation et la défense contre avions sont traitées, le commandant des troupes d'aviation et de défense contre avions prend part aux délibérations. Le comité peut consulter des experts.

² Le Conseil fédéral fixe, dans les limites de la présente loi, les tâches et les attributions du comité de coordination. Ce dernier prépare notamment à l'intention de la commission de défense nationale ou du département les affaires dans lesquelles les points de vue concernant les opérations, la tactique, l'instruction, la technique, l'économie, les finances et l'administration doivent être harmonisés. Le comité de coordination règle les affaires que lui délègue la commission de défense nationale.

³ En cas de service actif, le comité de coordination cesse son activité.

Art. 168^{ter} (nouveau)

Le Conseil fédéral nomme une commission de l'armement et fixe ses tâches et attributions.

Art. 169, 1^{er} al.

¹ Les chefs des services règlent les affaires de leur ressort dans les limites des prescriptions et du budget.

Art. 171, 5^e al.

⁵ Ont les mêmes attributions pour leurs troupes et services auxiliaires le chef du service de l'état-major général, le chef du service de l'instruction, le vétérinaire en chef, le commissaire des guerres en chef, le chef du service des transports et des troupes de réparation, le chef du service territorial et des troupes de protection aérienne, le chef de l'intendance du matériel de guerre, le chef du service de l'adjudance et l'auditeur en chef.

Art. 179, abrogé

Art. 180, abrogé

Art. 181, 1^{er} al.

¹ L'intendance du matériel de guerre pourvoit au magasinage, à l'inventaire et à la répartition du matériel qu'elle reçoit du groupement de l'armement. Elle livre aux cantons le matériel des unités cantonales, veille à l'entretien de celui que garde l'administration fédérale, dirige le service dans les arsenaux, les parcs des automobiles de l'armée, les dépôts fédéraux de munitions et d'explosifs, surveille le service dans les arsenaux et dépôts de munitions cantonaux. Elle fournit le matériel et les munitions aux écoles et cours.

Art. 181*bis* (nouveau)

Le service des aérodromes militaires répond de la mise en état de préparation, de l'entretien et de l'administration des matériels techniques, ainsi que des installations et ouvrages techniques permanents des troupes d'aviation et des engins guidés de défense contre avions.

Art. 185, 2^e al.

² La commission de défense nationale comprend le chef du département militaire, en qualité de président, le chef de l'état-major général, le chef de l'instruction, les commandants des corps d'armée, le commandant des troupes d'aviation et de défense contre avions et le chef de l'armement.

Art. 186

¹ La commission de défense nationale est l'organe consultatif suprême pour les affaires concernant la défense nationale militaire.

² Le Conseil fédéral fixe les tâches et les attributions de la commission de défense nationale, ainsi que les affaires qu'elle peut régler définitivement.

³ Chaque membre de la commission répond de l'exécution des prescriptions et décisions intéressant son ressort.

⁴ Les membres de la commission ont le droit de visiter les écoles, cours et exercices des états-majors et troupes, de même que les installations et établissements destinés à l'armée ou à la défense nationale militaire.

Art. 213

Le général élu, le Conseil fédéral désigne les groupements et services qui restent attachés au département militaire fédéral et ceux qui passent au commandement de l'armée.

II

Le préambule de la loi est modifié comme il suit: Vu les articles 18 à 22 et 69 de la constitution fédérale.

III

¹ Dans toutes les prescriptions:

- a. (Ne concerne que le texte allemand);
- b. Le service technique militaire est remplacé par le groupement de l'armement;
- c. (Ne concerne que le texte allemand);
- d. Le service de l'assurance militaire est remplacé par l'assurance militaire.

² Dans les articles 30, 1^{er} alinéa, chiffre 1, et 97, 2^e alinéa, le mot voitures est remplacé par véhicules.

³ Dans les articles 41, 1^{er} alinéa, 45, 1^{er} alinéa, chiffre 3, 50 et 194 le mot brigades est inséré entre unités d'armée et corps de troupe.

⁴ (Ne concerne que le texte allemand).

⁵ Dans l'article 156, 1^{er} alinéa, la dénomination bataillons de fusiliers est remplacée par bataillons de carabiniers et de fusiliers.

⁶ Dans l'article 198, 1^{er} alinéa, l'expression mobilisation partielle ou générale est remplacée par mobilisation partielle ou la mobilisation générale de guerre.

IV

Ne sont pas soumis au referendum les arrêtés pris par l'Assemblée fédérale en vertu des articles premier, 4^e alinéa, 11, 2^e alinéa, 28, 2^e alinéa, 33, 2^e alinéa, 45, 87, 123, 123*bis*, 1^{er} alinéa, 130, 134, 158, 4^e alinéa, et 184.

V

¹ Le Conseil fédéral fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

² Sont abrogés, à la même date, toutes les dispositions contraires, ainsi que les articles 101 à 103, 105, 1^{er} al., et 114 à 118 de l'arrêté de l'Assemblée fédérale du 30 mars 1949 ¹⁾ concernant l'administration de l'armée suisse.

³ Le Conseil fédéral est chargé de l'exécution.

¹⁾ RO 1949, 1185; 1954, 1370; 1957, 1043; 1965, 893.

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la réorganisation du département militaire et la modification de la loi sur l'organisation militaire (Du 19 septembre 1966)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1966
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	40
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	9540
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	07.10.1966
Date	
Data	
Seite	387-446
Page	
Pagina	
Ref. No	10 098 231

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.