5069

MESSAGE

du

Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la modification de l'organisation militaire.

(Revision partielle de la loi du 22 juin 1939.)

(Du 6 septembre 1946.)

Monsieur le Président et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous présenter un message, avec un projet de loi, concernant la modification de l'organisation militaire.

I.

Peu avant l'ouverture des hostilités, les chambres adoptèrent en votation finale, les 21/22 juin 1939, la loi modifiant celle du 12 avril 1907 sur l'organisation militaire de la Confédération suisse (RO 61, 419). Le sous-titre « Organisation du département militaire et commandement de l'armée », marquait bien que la modification concernait essentiellement le chapitre II « Administration militaire de la Confédération » et III « Commandement » du titre quatrième de l'organisation militaire. Pour ce qui concernait, en première ligne, l'organisation du département militaire, la nouvelle loi groupait les divers services. Jusqu'à ce moment-là, en effet, le chef du département n'en avait pas moins de quinze sous ses ordres directs. C'était là un système qui ne donnait satisfaction ni du point de vue administratif, ni du point de vue militaire. La concentration permit de réduire de quinze à six le nombre des services relevant directement du chef du département. Grâce à la formation de deux groupements, l'un pour l'instruction, l'autre pour les questions d'organisation (état-major général), elle permit aussi de délimiter judicieusement les activités. Cette solution facilita le passage de l'état de paix à l'état de service actif.

Le chapitre « Commandement de l'armée et commandants de troupes » traitait surtout de la composition et de la situation de la commission de défense nationale, où deux nouveaux membres, l'inspecteur de l'armée et le chef des armes, devaient jouer un rôle important.

La loi doubla le cap du referendum le 26 septembre 1939. L'état de service actif ayant été décrété dans l'intervalle et le commandant en chef de l'armée ayant été investi de pouvoirs étendus, nous dûmes nous déterminer au sujet de la mise en vigueur de la loi, prévue surtout pour le temps de paix.

Considérant que la commission de défense nationale n'exerçait plus ses fonctions pendant le service actif, qu'un inspecteur de l'armée n'était pas nécessaire tant que l'armée avait à sa tête un commandant, et qu'ainsi les principes à la base de l'organisation du département militaire et de l'armée nouvelle n'étaient pas applicables pour le moment, nous décidâmes, le 17 novembre 1939, de surseoir jusqu'à nouvel ordre à la mise en vigueur de la loi du 22 juin 1939. Par deux ordonnances (non publiées) du 4 janvier 1938 organisant, l'une, l'état-major de l'armée, l'autre, le département militaire et fixant ses attributions en cas de mobilisation générale de l'armée pour le service actif, un certain nombre d'innovations prévues par la loi du 22 juin 1939 furent cependant introduites lors de la constitution de l'état-major de l'armée. L'une de ces innovations consista dans le fait que les services des armes combattantes furent subordonnés à un chef de l'instruction, qui assumait ainsi la fonction dévolue par la nouvelle loi au chef des armes. Les autres services, plus particulièrement préposés aux activités derrière le front (service de santé, service vétérinaire, commissariat central des guerres, intendance du matériel de guerre), relevaient, pendant le service actif, du chef de l'état-major général de l'armée, ce qui répondait également aux dispositions nouvelles.

Le service technique militaire, le service topographique, le service de la protection antiaérienne, l'assurance militaire et le secrétariat du département restaient subordonnés au département militaire. Là aussi, l'organisation répondait à l'esprit de la nouvelle loi. Seul le remplacement du terme « secrétariat » par celui de « direction de l'administration militaire fédérale » était différé.

Toute l'organisation répondait exactement aux dispositions de l'article 167 de la nouvelle loi, à cette seule différence près que l'on trouvait au sommet de la hiérarchie militaire, pendant le service actif, non plus le département militaire et la commission de défense nationale, mais le général. Les six années de service actif ont fourni ample occasion de peser les avantages et les inconvénients du nouveau système. Mais on peut dire aujourd'hui que le groupement des services a donné toute satisfaction, qu'il a apporté l'allègement escompté et qu'il devrait être maintenu en temps de paix. Le département militaire estimait que la loi de 1939 devait être intégralement mise en vigueur après la guerre. Le 5 juin 1945, il demanda au général de vouloir bien donner son avis sur les mesures à prendre en prévision de la cessation de l'état de service actif.

Dans sa réponse du 8 juin 1945, le général déclara que la loi de 1939 portait la marque de son temps, qu'elle était ainsi en retard sur certaines

conceptions, qu'elle ne délimitait pas les missions d'une manière assez claire et qu'elle contenait en germe de fâcheux conflits de compétence. Toutefois, si elle devait être mise en vigueur dans la forme prévue, il faudrait que ses faiblesses fussent compensées autant que possible par le choix des chefs. L'application de la loi était inséparable de la question de la désignation des chefs destinés aux postes les plus importants de l'armée. Il recommandait un profond rajeunissement et proposait au chef du département militaire, dans une note détaillée de caractère personnel et secret, de nommer 2 à 6 nouveaux commandants de corps d'armée et 3 à 9 nouveaux commandants de division. Dans sa lettre, le général ne suggérait ni ne proposait de modifier la loi dans le sens des propositions contenues dans son rapport sur le service actif.

Nous fûmes tenus au courant de la manière de voir et des propositions du général. Considérant ses objections quant à la loi de 1939, ainsi que pour d'autres motifs encore, sur lesquels nous reviendrons, nous nous demandâmes si, dans ces conditions, il convenait de pourvoir d'un titulaire le poste d'inspecteur de l'armée. Nous chargeâmes le chef du département militaire de consulter les deux commissions des pouvoirs extraordinaires. Elles s'accordèrent à considérer qu'il n'y avait pas lieu de procéder à cette nomination. Pour fonder légalement leur manière de voir, elles donnèrent la teneur suivante à l'article 1^{er} du projet de l'arrêté du Conseil fédéral mettant fin à l'état de service actif :

« L'état de service actif général institué par les mises sur pied de troupes d'août et septembre 1939 prend fin le 20 août 1945.

La loi du 22 juin 1939 modifiant celle du 12 avril 1907 sur l'organisation militaire (organisation du département militaire et commandement de l'armée) entre en vigueur, à l'exception de ses dispositions sur l'inspecteur de l'armée. Les mesures d'adaptation seront prévues dans l'ordonnance sur les attributions. »

Dans un entretien du 28 juin 1945, puis par lettre du 2 août 1945, le chef du département militaire renseigna le général sur les raisons qui nous avaient amenés à prendre cette décision. Le 3 août, l'arrêté était adopté.

Les commissions n'ignoraient toutefois pas que la mise en vigueur partielle d'une loi par un arrêté fondé sur les pouvoirs extraordinaires ne pouvait en tout cas constituer qu'une mesure provisoire, admissible seulement si les dispositions reconnues inapplicables sont l'objet d'une révision. Aussi exprimèrent-elles l'attente que nous entreprenions la révision de la loi de 1939 et soumettions aux chambres des propositions à ce sujet.

Donnant suite au vœu de régler provisoirement les mesures d'adaptation, nous primes, le 3 août 1945, l'ordonnance sur les attributions de la direction de l'armée, des commandants de troupes et des services du département militaire (*ordonnance sur les attributions*) (RO 61, 573). Cette ordon-

nance délègue la majeure partie des devoirs et des droits de l'inspecteur de l'armée à la commission de défense nationale, l'autre partie aux chefs de l'instruction et de l'état-major général. Il n'a jamais été question de déléguer au chef du département militaire les attributions de l'inspecteur de l'armée.

A la session d'hiver 1945, les deux chambres approuvèrent sans opposition, au chapitre II du treizième rapport sur les mesures prises en vertu des pouvoirs extraordinaires, les dispositions de notre arrêté du 3 août 1945 mettant fin à l'état de service actif (RO 61, 561), sanctionnant ainsi la décision de renoncer à pourvoir d'un titulaire le poste d'inspecteur de l'armée. Le département militaire ayant, dans l'intervalle, mis au point son projet de revision, nous sommes aujourd'hui en mesure de vous soumettre le présent message à l'appui d'un projet de loi modifiant l'organisation militaire (revision partielle de la loi du 22 juin 1939).

II.

Jusqu'en 1938, les commandants de corps d'armée étaient les inspecteurs dont disposait le chef du département militaire. Comme tels, ils étaient chargés d'inspecter un certain nombre de divisions et de troupes d'armée selon un plan déterminé, car, tant qu'il n'existait pas de corps d'armée stables, les divisions et troupes d'armée n'étaient pas en permanence sous leurs ordres.

La situation changea entièrement le 1^{er} janvier 1938, date de l'entrée en vigueur de la nouvelle organisation des troupes de 1936 (RO 52, 905). Dès ce moment, en effet, les commandants de corps d'armée, cessant d'être seulement des inspecteurs, commandaient des corps d'armée solidement constitués, comprenant 3 divisions, une brigade de montagne et un nombre important de troupes de corps d'armée. Aussi conçoit-on que la nécessité se fit alors sentir d'instituer, en temps de paix, une inspection à l'échelon supérieur, c'est-à-dire de créer un organe responsable de l'uniformité de l'instruction donnée, d'une part, dans les écoles, de l'autre, dans les cours d'officiers et cours de répétition. Certains milieux, il est vrai, demandaient non seulement qu'on désignât un inspecteur dont dépendraient les commandants de corps d'armée, mais même qu'on plaçât, en temps de paix, tous les corps de troupes, donc aussi les corps d'armée, sous les ordres d'un seul commandant.

La loi de 1939 ne tint pas compte de ces vœux manifestement exagérés et se borna, pour des raisons sur lesquelles nous reviendrons, à instituer un inspecteur de l'armée, qui devait être en même temps suppléant du président de la commission de défense nationale. On peut dire aujourd'hui que la nouvelle hiérarchie, comparable à une pyramide très aiguë, ainsi que l'institution d'un inspecteur de l'armée, étaient surtout requises parce

que la tension politique des années 1938 et 1939, reléguant à l'arrière plan toutes autres considérations, incitait à demander une organisation par trop rigide pour le temps normal.

Le service actif ayant pris fin, on se rendit toujours plus compte qu'il fallait revoir l'idée, précédemment en vogue, d'une hiérarchie militaire organisée jusqu'au faite, qui est celle des armées permanentes, mais heurte la conception démocratique de la subordination naturelle du pouvoir militaire au pouvoir civil. Une année après la fin du service actif, nous constatons surtout que les commandants de corps d'armée, en qualité de membres de la commission de défense nationale, peuvent exercer comme devant leurs fonctions d'inspecteur. Cela ne les empêche pas de remplir leur nouvelle tâche de commandant de troupes, attendu qu'ils n'ont pas l'occasion de commander effectivement leur corps en temps de paix. On était allé trop loin, à l'époque, en considérant que les commandants de corps d'armée ne devaient plus fonctionner comme inspecteurs en raison de leur commandement et du fait qu'ils avaient des unités d'armée sous leurs ordres.

Le service actif et l'expérience de la guerre enseignent toutefois aussi que, pour être fructueuse, la collaboration doit reposer sur des rapports de subordination clairement définis. Un inspecteur qui n'est pas en même temps le supérieur des commandants de corps d'armée, avec le pouvoir de leur donner des ordres, est forcément gêné dans son activité. Même le plus ancien des commandants de corps en activité, s'il était chargé des fonctions d'inspecteur de l'armée, aurait de la peine de s'imposer.

A côté des commandants de corps d'armée, le chef de l'instruction et le chef de l'état-major général assument une grande part de responsabilité dans la préparation de l'armée à la guerre. Pour ces deux fonctionnaires du rang le plus élevé de l'administration militaire, la question de la subordination à l'inspecteur de l'armée se pose, au même titre que celle des commandants de corps d'armée. Si l'inspecteur de l'armée n'est qu'un *primus inter pares*, il est dans l'impossibilité de mener à chef sa tâche de coordonner tous les efforts, car il ne peut imposer sa volonté quand des défauts sont constatés, puisque le chef de l'instruction et le chef de l'état-major général ne dépendent pas de lui.

La loi du 22 juin 1939, prévoyant le poste d'inspecteur de l'armée, constituait précisément un compromis entre l'ordre ancien et les courants d'opinion qui demandaient une solution bien plus radicale encore, avec cet inconvénient, toutefois, que la compétence de l'inspecteur, insuffisamment étendue, ne lui eût pas permis de déployer utilement son activité.

Dans son rapport sur le service actif, le général Guisan déclare, lui aussi, que les prérogatives de l'inspecteur ne lui paraissaient pas définies dans un sens assez large, tout ensemble, ni assez précis dans les textes, mais qu'elles représentaient un pas vers la désignation d'un « premier responsable » en temps de paix.

Si l'on veut éliminer les insuffisances sur lesquelles on avait passé en rédigeant la loi de 1939, il faut ou bien se risquer à nommer un commandant en chef en temps de paix ou s'arrêter à la solution indiquée par le présent projet.

Un commandant en chef ou général du temps de paix dont nous repoussâmes, avec les chambres, l'institution lors des délibérations sur la loi de 1939, devrait, pour être à même de remplir sa tâche, avoir des pouvoirs plus étendus. Il faudrait lui subordonner les commandants de corps d'armée, le chef de l'instruction et le chef de l'état-major général. Il disposerait ainsi de la majeure partie des services du département militaire. Les relations du chef du département avec ses services ne pourraient s'établir que par son entremise. Dans les questions les plus importantes intéressant la défense nationale, le commandant en chef ou général du temps de paix serait le seul subordonné du chef du département. Ce système, n'en doutons pas, contiendrait en germe de nombreuses possibilités de conflits. Dans son rapport sur le service actif 1914 à 1918, le général Wille écrivait :

« Le Conseil fédéral constituant un collège et le chef du département militaire n'étant donc pas un « ministre de la guerre » indépendant, il doit avoir sous lui — comme leur chef administratif — des services autonomes. »

Si l'on veut, ainsi que le général Guisan le propose, désigner un « premier responsable » en temps de paix, qui serait nommé par l'Assemblée fédérale et si l'on entend par là, non pas le chef du département militaire, mais un chef militaire supérieur, il serait difficile de délimiter la compétence entre le pouvoir militaire et le pouvoir civil.

Sans doute, un commandant en chef du temps de paix, même ne revêtant pas le grade de général, pourrait-il s'assurer l'autorité nécessaire auprès des autres commandants de corps d'armée grâce à sa nomination par l'Assemblée fédérale. Ses rapports avec le chef du département militaire et le Conseil fédéral seraient toutefois mal définis et ne manqueraient pas de susciter des discussions et des conflits continuels, au dam de l'armée. Un général du temps de paix, même subordonné à la forme au chef du département militaire, serait pratiquement avec lui sur un pied d'égalité. Supposé que les propositions du général du temps de paix ne rencontrent pas l'approbation du chef du département ou qu'elles soient à ses yeux insuffisamment défendues au Conseil fédéral ou devant l'Assemblée fédérale, ne verrait-on pas ce général demander aussitôt de pouvoir prendre part aux séances du Conseil fédéral ? La direction des affaires militaires en temps de paix ne saurait être confiée à deux chefs, dont l'un commanderait, tandis que l'autre assumerait la responsabilité devant le parlement. Si le commandant en chef du temps de paix devait être aussi le « premier responsable » (p. 259 du rapport du général Guisan sur le service actif 1939 à 1945), le chef du département ne serait que son porte-parole ou

son avocat au Conseil fédéral ou devant les chambres. De quelque manière que l'on délimite les attributions et les responsabilités entre le général du temps de paix et le chef du département, force sera toujours de constater ce qu'une surorganisation présente de désavantageux.

Le colonel commandant de corps Huber, chef de l'état-major général de l'armée pendant la dernière guerre, estime, dans son rapport, « qu'une situation claire — en temps de service actif — ne sera possible et surtout obtenue facilement que si le commandant en chef et le gouvernement agissent non pas parallèlement, mais sont subordonnés l'un à l'autre ». Comme cela existe, dit-il, à ma connaissance dans chaque autre Etat démocratique, où le chef du gouvernement n'est pas à la fois chef des armées, le commandant en chef doit être subordonné au gouvernement » (rapport du chef de l'état-major général de l'armée sur le service actif 1939 à 1945, p. 461).

Cela vaut bien davantage encore pour le temps de paix. A ce moment-là, en effet, l'armée ne doit pas être commandée comme un tout; elle doit être organisée et instruite. Parmi les partisans de l'inspecteur de l'armée ou du commandant en chef en temps de paix, beaucoup négligent le fait qu'une direction de l'armée en temps de paix, qu'elle soit exercée par une ou plusieurs personnes ou par une autorité militaire ou civile, n'implique pas des pouvoirs aussi étendus qu'une direction de l'armée en temps de service actif.

Les pouvoirs conférés au commandant en chef de l'armée en temps de service actif par les articles 208 à 210 de l'organisation militaire ne peuvent en aucun cas être délégués à une direction de l'armée en temps de paix. D'autre part, le Conseil fédéral ne dispose plus des pouvoirs extraordinaires qui lui permettraient, pendant le service actif, d'ouvrir librement au général les crédits qu'il demandait et de modifier immédiatement, sur son désir, certaines dispositions légales. En temps de paix, les chambres et le peuple ont leur mot à dire dans les affaires militaires. Toutes les dépenses pour l'armée doivent être approuvées par le parlement. Les modifications organiques, si elles sont importantes, ne peuvent être introduites qu'avec l'assentiment du parlement, voire du peuple.

Du point de vue purement militaire, il est compréhensible que des officiers et même quelques membres de la commission de défense nationale opinent pour la désignation d'un inspecteur de l'armée ou d'un commandant en chef en temps de paix. Pour des raisons d'Etat, l'autorité politique ne peut toutefois se rallier à une solution qui ne subordonnerait pas clairement le pouvoir militaire au pouvoir civil.

En vertu de l'article 95 de la constitution, l'autorité directoriale et exécutive supérieure de la Confédération est exercée par le Conseil fédéral. Il veille à la sûreté extérieure de la Suisse, au maintien de son indépendance

et de sa neutralité (art. 102, ch. 9, de la Cst.) et il est chargé de ce qui a rapport au militaire fédéral (art. 102, ch. 12, de la Cst.). Cette tâche est dévolue au département militaire en vertu de l'article 146 de l'organisation militaire.

En vertu de ces dispositions, la décision appartient, en dernier ressort, au pouvoir politique civil; même en temps de service actif, le général, qui exerce le commandement suprême de l'armée, doit s'en tenir aux instructions du Conseil fédéral (art. 204 OM). La supériorité du pouvoir civil sur le pouvoir militaire — la locution *arma cedunt togae* de la république romaine — est en effet un principe solidement ancré dans nos institutions.

A l'ère de la guerre totale, une saine tradition démocratique acquiert plus de poids encore. Aujourd'hui, ni la conduite même de la guerre, ni les préparatifs de la défense ne sont plus des mesures purement militaires. La défense nationale est intimement liée à la vie politique, économique, financière et spirituelle de l'Etat. Seul le Conseil fédéral est à même de coordonner l'activité de ces divers secteurs; il doit être constamment tenu au courant du degré de préparation à la guerre de l'armée pour pouvoir, dans les décisions qu'il est appelé à prendre, apprécier la valeur de cet ultime moyen dont dispose l'Etat pour assurer son indépendance.

Le chef du département militaire, en sa qualité de membre du Conseil fédéral, est appelé à défendre les intérêts de l'armée au sein du gouvernement et à veiller à ce que l'armée, dans sa forme et son développement, soit toujours à même de répondre aux intentions du gouvernement. Il doit aussi faire en sorte que les problèmes militaires soient résolus en fonction des autres questions d'ordre civil. Il ne peut par conséquent être entravé dans l'accomplissement de cette tâche par un inspecteur de l'armée ou un général du temps de paix.

En temps de paix, les prérogatives de la direction de l'armée ne peuvent porter que sur les questions purement militaires, dont les techniciens de l'armée ne doivent pas être tenus à l'écart. Lorsque les problèmes militaires sont toutefois étroitement liés — ce qui est souvent le cas — à ceux de la politique, de l'économie et des finances de l'Etat, il appartient aux autorités civiles, notamment au parlement, de prendre des décisions. Le rôle des organes militaires devient alors celui d'un conseiller.

III.

La solution que nous avons l'honneur de vous proposer tient largement compte de ces considérations politiques. Rejetant la nomination d'un inspecteur de l'armée ou d'un général en temps de paix, elle étend en revanche la compétence de la commission de défense nationale. Dans les questions

purement militaires, la commission prononce en toute indépendance. Dans toutes celles qui relèvent de l'autorité civile, elle est l'organe consultatif suprême.

Les techniciens supérieurs de l'armée faisaient déjà partie de la commission de défense nationale, mais n'y exerçaient qu'un droit de préavis. La loi de 1939 étendit les attributions de la commission. Jusqu'en 1939, les dispositions en vigueur parlaient d'une commission de défense nationale, composée du chef du département, des commandants de corps d'armée, du chef du service de l'état-major général et du chef d'arme de l'infanterie, qui *délibère* sur les questions importantes intéressant la défense du pays; la loi de 1939 va plus loin.

Aux termes de cette loi, la commission de défense nationale restait l'organe consultatif suprême pour toutes les questions touchant à la défense nationale. Disposition nouvelle, elle déterminait l'étendue et les buts des exercices de la troupe et des cours d'officiers et prononçait sur l'interprétation des prescriptions et règlements de service.

Lorsque les commissions des pouvoirs extraordinaires, approuvées dans la suite par les deux chambres, eurent demandé qu'on mît en vigueur la loi du 22 juin 1939, à l'exception des dispositions sur l'inspecteur de l'armée, et qu'on arrêtât les mesures d'adaptation dans l'ordonnance sur les attributions, nous renforçâmes encore la situation de la commission de défense nationale et étendîmes ses attributions, en connaissance de cause; aujourd'hui encore nous considérons que c'était là la bonne solution. Outre les pouvoirs que la loi lui conférait déjà, la commission fut chargée, au point de vue stratégique, d'arrêter les instructions pour la préparation et l'intervention initiale de l'armée, ainsi que de contrôler les dispositions prises à cet effet. La commission doit également exercer la haute surveillance sur l'instruction de l'armée et statuer sur toutes les questions de principe y relatives. Elle peut aussi arrêter des instructions générales, ce qui lui permet d'imposer ses décisions dans ce domaine. Enfin, la commission de défense nationale doit approuver les programmes de travail des cours dirigés par les commandants de corps, comme aussi fixer le but et l'étendue des exercices de troupes que dirigent ces commandants. D'une façon générale, cette nouvelle activité, qui n'est prévue pour le moment que dans l'ordonnance sur les attributions, renforce considérablement la situation de la commission, en ce qu'on l'a chargée de presque toutes les tâches dévolues originairement à l'inspecteur de l'armée.

Maintenant que les commissions des pouvoirs extraordinaires ont demandé qu'on revisât la loi de 1939 et qu'il n'est plus question de l'inspecteur de l'armée, les dispositions insérées provisoirement dans l'ordonnance sur les attributions doivent être reprises dans la nouvelle loi modifiant l'organisation militaire. Il s'agit, généralement, de pouvoirs déjà établis par ladite ordonnance, et qui doivent être sanctionnés par la loi.

La commission de défense nationale sera l'*organe consultatif* suprême pour toutes les questions touchant à la défense nationale, notamment en ce qui concerne l'organisation des troupes, les crédits, l'armement et l'équipement, le tableau des écoles et cours annuels, l'incorporation et la promotion des officiers, la distribution générale des prescriptions et règlements de service qu'elle n'arrête pas elle-même, ainsi que des arrêtés et ordonnances du Conseil fédéral et de l'Assemblée fédérale qui se rapportent à la défense nationale.

La commission de défense nationale fixera *définitivement* les principes directeurs et les buts de la préparation de l'armée à la guerre, ainsi que l'emploi de l'armée; elle déterminera les principes régissant l'instruction, ainsi que les buts des exercices de troupes et des cours d'officiers, assurera la publication des prescriptions de service, règlements et ordonnances, à moins qu'une autre autorité ne soit compétente. Elle se prononcera sur l'interprétation de toutes les prescriptions de service et les règlements, en particulier sur les principes régissant l'instruction. Le Conseil fédéral peut, par voie d'arrêté, lui conférer d'autres pouvoirs. Le principe de l'indépendance de la commission de défense nationale dans le domaine purement militaire est ainsi fixé; lorsque, à côté de problèmes militaires, des questions d'ordre politique, économique, financier ou spirituel doivent être résolues, la décision appartient en revanche aux autorités civiles.

La commission veillera à l'uniformité de l'instruction dans toutes les écoles et tous les cours de l'armée, ainsi qu'à l'unité de doctrine. Chaque membre de la commission répondra désormais, dans son ressort hiérarchique, de l'exécution des décisions de la commission.

La commission verra sa situation non seulement considérablement renforcée, mais encore élargie, attendu que l'aviation et la défense contre avions n'y étaient jusqu'ici pas représentées. A l'avenir, le commandant de ces troupes fera partie de la commission avec voix consultative.

Il est prévu, une fois de plus, d'adjoindre des spécialistes à la commission suivant les nécessités. Lorsque des questions politiques, économiques, spirituelles ou financières se confondront avec des problèmes d'ordre militaire, les représentants d'autres départements et services assisteront aux délibérations.

Outre qu'elle assure une utile collaboration entre autorités civiles et militaires, cette solution élimine grandement les possibilités de conflit grâce à une subordination, clairement définie, du pouvoir militaire au pouvoir civil.

La commission de défense nationale, avec ses pouvoirs complétés et élargis, s'occupera à l'avenir plus attentivement de l'ensemble des questions concernant la défense nationale; elle examinera les vœux et propositions émanant du corps des officiers de troupe ou du peuple. L'échange d'expériences et de connaissances au sein de ce collège permettra aux plus

hauts spécialistes militaires de s'arrêter à la solution la meilleure, alors que l'avis d'un seul homme — l'inspecteur de l'armée — ne saurait prétendre rallier tous les suffrages et s'imposer. La commission de défense nationale confiera également à certains de ses membres, de son propre chef ou à la demande du Conseil fédéral (art. 144 OM), la mission d'inspecter en particulier les préparatifs pour la guerre et, au vu des rapports et constatations, prendra ses dispositions pour combler les lacunes qui se seraient révélées. Le Conseil fédéral peut aussi charger de telles inspections des officiers généraux qui ne font pas partie de la commission.

En matière de préparation à la guerre, les avis, même des spécialistes, divergent souvent considérablement. Un large échange de vues dans la commission, ainsi que l'examen approfondi des propositions qui lui sont soumises, sont absolument indispensables. Tel qu'il est aujourd'hui appliqué pour la commission de défense nationale, le système du collège, en dépit des mutations qui peuvent se produire parmi les membres, garantit bien mieux que la subordination à un seul homme le développement constant de l'instruction et de la préparation matérielle à la guerre. Un chef militaire supérieur qui a des idées bien arrêtées est naturellement porté à les imposer. Il se pourrait qu'en prenant possession de sa charge, un chef de cette trempe incline non pas à suivre les traces de son prédécesseur, mais à faire quelque chose de nouveau et d'original. On verrait ainsi un commandant en chef du temps de paix chercher à réaliser, pendant la durée de son mandat, une unité de doctrine et à unifier les buts de l'instruction, sans pouvoir empêcher que ses réalisations ne soient réduites à néant par un successeur dont les conceptions seraient différentes.

L'extension des pouvoirs de la commission permettra à nos officiers généraux de s'occuper de l'ensemble des problèmes qui intéressent la défense nationale et nos institutions militaires, notamment de la préparation des mesures d'ordre stratégique relevant du commandement de l'armée en cas de guerre. Remarquons, en ce qui concerne les mesures d'ordre stratégique, qu'en vertu de l'article 142 de l'organisation militaire, le département militaire organise tous les deux ans des exercices stratégiques, auxquels prennent part les commandants de corps d'armée et de division et leurs chefs d'état-major, les commandants de places fortifiées et d'autres officiers désignés par le département militaire. L'expérience a cependant montré que de tels exercices doivent avoir lieu plus souvent. Nous proposons par conséquent d'amender le texte de l'article 142.

Les membres de la commission de défense nationale doivent étroitement collaborer aux tâches qui seront celles d'un commandant en chef au service actif et se familiariser avec elles. Nommer un commandant en chef en temps de paix parce que ce serait pour lui le meilleur moyen de se préparer à sa tâche en temps de guerre, c'est présumer qu'il sera effectivement placé à la tête de l'armée en cas de conflit. Mais rien n'est moins sûr. On

peut très bien concevoir la nécessité de le remplacer au dernier moment pour des raisons d'âge, pour des raisons politiques ou d'autres motifs encore. Dans ce cas, les autres candidats seraient insuffisamment préparés à leur mission de général. En outre, le choix d'un inspecteur de l'armée ou d'un commandant en chef du temps de paix doit être déterminé par des considérations autres que celles qui régissent le choix d'un général en temps de guerre, la tâche qui incomberait au commandant en chef en temps de paix différant considérablement de celle du général en temps de guerre.

Grâce à sa connaissance des questions militaires essentielles qui sont réglées dans la commission de défense nationale, le chef du département militaire, en sa qualité de président de la commission, est à même de juger la valeur des chefs supérieurs en prévision du choix du futur général. A son tour, le parlement peut arrêter librement son choix, chose certainement conforme à ses désirs, sans que la question soit préjugée par l'existence d'une charge d'inspecteur de l'armée ou de général en temps de paix.

Ces constatations, nous le savons, sont en contradiction avec la manière de voir qu'exprimait notre message du 19 décembre 1938 (FF 38, II, 1121); si nous nous exprimons dans ce sens, c'est parce que l'existence d'un inspecteur de l'armée, qui serait un *primus inter pares*, compromettrait certainement le libre choix du général. Pourquoi la chose serait-elle indésirable? Le message en question le montre clairement, à vrai dire en parlant d'un commandant de l'armée. Mais les motifs invoqués valent, selon nous, également pour l'inspecteur de l'armée.

On ne peut non plus retenir l'objection selon laquelle, en cas d'urgence, une élection d'un général par l'Assemblée fédérale serait tardive, ce qui obligerait par conséquent de désigner en pleine période de paix un inspecteur de l'armée ou un général. Au moment du danger, il appartient au Conseil fédéral de proposer à temps l'élection d'un général. Nous ne laisserons évidemment pas s'écouler cette période d'attente sans agir, les moyens dont nous disposons nous permettant, apparemment, d'être informés à temps de toute menace. En cas d'urgence et lorsque l'Assemblée fédérale n'est pas réunie, le Conseil fédéral est autorisé à lever les troupes nécessaires et à en disposer, sous réserve de convoquer immédiatement les conseils (art. 102, ch. 11, de la Cst.). Il désignera alors le commandant en chef de ces troupes jusqu'au moment où le général pourra être élu. On ne peut retirer à l'Assemblée fédérale le droit d'exercer son influence politique lors de la désignation du général. Elle doit conserver la liberté de choisir l'homme sur lequel reposera la destinée du pays. Cette liberté serait abolie si ce choix était déjà fait ou préjugé par l'élection d'un général pour le temps de paix.

Telles sont les raisons pour lesquelles nous avons, comme l'Assemblée fédérale en 1939 déjà, renoncé à prévoir la désignation d'un commandant

en chef du temps de paix, ainsi que le propose à nouveau le général Guisan et, avec lui, d'autres spécialistes militaires. Nous estimons donc qu'il est indiqué, aujourd'hui, de rejeter la solution considérée à l'époque comme un compromis et de renoncer à un inspecteur de l'armée qui n'aurait aucun pouvoir de commandement et n'aurait pas les commandants de corps d'armée sous ses ordres.

Notre système de milices exige manifestement qu'on ne nomme pas de général en temps de paix si l'on veut que les principes établis par l'organisation militaire conservent toute leur valeur. La loi dit que la direction supérieure de l'administration militaire appartient au Conseil fédéral, qui l'exerce par l'intermédiaire du département militaire. Le chef du département militaire dispose à cet effet de son département avec les services, qui sont aujourd'hui judicieusement groupés aux ordres du chef de l'instruction et du chef de l'état-major général; il dispose aussi de la commission de défense nationale, qui doit notamment sauvegarder les droits des commandants de troupes, ceux-ci devant pouvoir « exercer l'influence nécessaire sur l'aptitude et la préparation à la guerre de leur troupe » (art. 192, 1^{er} al., OM). Cette influence, les commandants de troupes, piliers de notre système de milices, pourront l'exercer le plus sûrement dans la commission de défense nationale, qui peut être saisie des vœux et des suggestions émanant de la troupe. L'extension des attributions de la commission de défense nationale permet de réfuter les objections de ceux qui se plaignent que l'administration militaire exerce une trop grande influence sur les commandants de troupes. Elle infirme aussi les allégations de ceux qui prétendent que l'armée est administrée mais n'est pas commandée.

Les droits que nous venons de définir impliquent cependant aussi pour les commandants de troupes, des devoirs d'autant plus sérieux qu'ils pourraient être tentés de s'en dégager lorsque la hiérarchie n'est pas aussi nettement déterminée que dans les armées permanentes. Là aussi, la commission de défense nationale, en sa qualité d'autorité exerçant un pouvoir de décision, acquerra une influence qu'une seule et unique personne ne serait pas en mesure d'exercer aussi largement sans compromettre le caractère fondamental de notre système de milices. Les officiers généraux sont liés par les décisions de la commission de défense nationale auxquelles ils participent et répondent de l'application de ces décisions dans leur ressort. Ces décisions se rapportent exclusivement à l'instruction et au commandement, c'est-à-dire précisément aux questions qui étaient jusqu'ici réglées peut-être de façon par trop administrative. Chaque membre de la commission de défense nationale doit assurer la préparation de ses troupes conformément aux règles arrêtées par la commission.

Les commandants de corps d'armée, répétons-le, ne seront sans doute jamais en mesure de commander leur corps en temps de paix. Inspecteurs des troupes placées sous leurs ordres, ils exercent aussi un pouvoir de com-

mandement. Leur tâche consiste essentiellement à contrôler la préparation à la guerre de leurs troupes et à l'assurer grâce à leur pouvoir de commandement. Quant aux décisions arrêtées par la commission de défense nationale et valables pour toute l'armée, ils pourront les imposer tout aussi bien que si elles émanaient d'un commandant en chef du temps de paix et sans que leur activité soit contrôlée encore par un inspecteur de l'armée.

Avec les commissions des pouvoirs extraordinaires des deux conseils, nous estimons qu'il n'y a pas lieu de nommer un inspecteur de l'armée, mais qu'il est au contraire indiqué aujourd'hui, à tous égards, de renforcer la position de la commission de défense nationale. Prévoir, comme le fait la loi de 1939, à titre de compromis, un inspecteur de l'armée n'ayant sous ses ordres ni les commandants de corps d'armée, ni le chef de l'instruction, ni le chef de l'état-major général, et ne disposant par surcroît d'aucun pouvoir de commandement, ne constituerait, nous l'avons vu, jamais qu'une demi-mesure. Un inspecteur de l'armée, disposant du pouvoir de donner des ordres et auquel seraient subordonnés le chef de l'instruction et le chef de l'état-major général, s'identifie toutefois à un général en temps de paix. C'est là une solution qu'en 1939 déjà les chambres ont rejetée.

Pour les raisons politiques exposées ci-dessus, l'idée de la nomination, par l'Assemblée fédérale, d'un général en temps de paix doit être rejetée.

La solution proposée, nous en sommes convaincus, répartit judicieusement les droits et les devoirs entre le gouvernement, responsable lui aussi de la défense nationale, et les chefs militaires. Elle s'inspire, avant tout, du principe démocratique de notre système de milices d'une manière qui s'harmonise absolument avec la conception d'une hiérarchie militaire fermement établie.

IV.

Outre le remaniement des attributions de l'inspecteur de l'armée et de la commission de défense nationale, le projet consacre quelques modifications, qu'il est urgent de légaliser. Il s'agit dans certains cas d'insérer dans l'organisation militaire des dispositions prises en vertu des pouvoirs extraordinaires. Dans divers articles, le terme « chef des armes », consacré par la loi du 22 juin 1939, a été, en concordance avec l'ordonnance sur les attributions et pour des raisons d'ordre pratique, remplacé par celui de « chef de l'instruction ».

Nous commenterons ci-après les divers articles.

Art. 11. Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 12 avril 1907 sur l'organisation militaire (RO 23, 695), le 2^e alinéa de l'article 11 disant qu'une loi fédérale fixe la solde n'a en fait jamais été appliqué. La solde des troupes, fondée sur l'organisation militaire de 1874 et objet d'un appendice au règlement d'administration, a été modifiée à diverses reprises, en 1917 et 1918,

par des arrêtés extraordinaires. La solde, fixée par les arrêtés des 6 avril et 8 novembre 1918 (RO 34, 425 et 1176), valait tant pour le service d'instruction que pour le service actif, tandis que l'arrêté du 13 novembre 1925 (RO 41, 747), entré en vigueur le 1^{er} mars 1926, la réduisait partiellement pour le service d'instruction. La solde militaire fut réduite encore par l'arrêté fédéral du 31 janvier 1936 concernant les nouvelles mesures extraordinaires destinées à rétablir l'équilibre des finances fédérales (RO 52, 17) en 1936 et 1937. Prorogée pour 1938, cette mesure fut également incluse dans le programme financier de 1939/41 (arrêté fédéral du 22 décembre 1938 assurant l'application du régime transitoire des finances fédérales (RO 54, 977). Par un arrêté (non publié) du 31 août 1939, nous décidâmes que, dès le début de l'état de service actif, la solde serait fixée conformément aux arrêtés extraordinaires des 6 avril et 8 novembre 1918. Au cours du service actif, un arrêté extraordinaire du 10 janvier 1941 (RO 57, 26) a relevé la solde des sous-officiers. Enfin, une nouvelle réglementation, réunissant les dispositions en vigueur et réduisant la solde des grades supérieurs, a été introduite par l'arrêté extraordinaire du 15 février 1946 (RO 62, 271), qui a abrogé également toutes les dispositions prises antérieurement en vertu des pouvoirs extraordinaires.

L'article 20 *bis* de l'organisation militaire (loi du 22 décembre 1938, RO 54, 977) donne pouvoir à l'Assemblée fédérale de fixer les règles concernant la solde des hommes des services complémentaires. Il s'agit maintenant de définir d'une manière analogue la compétence de fixer la solde des militaires, d'autant plus que, depuis l'entrée en vigueur de l'organisation militaire, la loi qui devait régler cette question n'a jamais vu le jour. Précisément parce que, en égard aux conditions changeantes de l'économie, certains ajustements sont parfois nécessaires, il est indiqué de charger l'Assemblée fédérale de fixer la solde, puisqu'elle est compétente pour régler d'autres questions, telles que le logement et la subsistance des troupes.

Art. 31. Le chiffre 2 de l'article 31, tel qu'il est maintenant rédigé, a déjà été mis en vigueur, avec effet au 1^{er} juin 1941, par l'arrêté extraordinaire du 27 mai 1941 concernant le logement des troupes pendant le service actif (RO 57, 597). Il s'agit simplement d'insérer dans la législation ordinaire cette disposition, qui doit également être maintenue pour le service d'instruction. Contrairement à l'ancienne règle, la réquisition de locaux pour les bureaux des états-majors et les infirmeries sera l'objet à l'avenir d'une indemnité, ainsi que c'était le cas pendant le service actif, tandis que la fourniture des corps de garde et des salles d'arrêts incombera aux communes, comme auparavant.

Art. 38. L'arrêté extraordinaire du 16 août 1944 (non publié) a réorganisé l'artillerie de forteresse. Eu égard aux expériences de la guerre, les

compagnies de projecteurs de montagne, prévues par l'organisation des troupes de 1936, ont été supprimées; les projecteurs sont attribués maintenant aux troupes de défense contre avions et, dans les forts, aux compagnies d'artillerie de forteresse. Ainsi disparaissent les raisons de faire figurer les projecteurs dans les catégories de l'artillerie. Sont en revanche nouvellement attribués à l'artillerie, les lance-mines lourds. Les chambres seront incessamment saisies d'un projet de modification de l'organisation des troupes. En conséquence, la désignation « projecteurs » de l'article 38, chiffre 3, lettre *c*, de l'organisation militaire doit être remplacée par « lance-mines lourds ».

A la même date, par arrêté extraordinaire du 16 août 1944 (non publié) concernant les troupes de transmission, les anciennes troupes de communication du génie ont été appelées troupes de transmission. Ce changement doit aussi être porté à l'article 38, chiffre 3, lettre *f*, de l'organisation militaire.

Art. 45. Par arrêté extraordinaire du 16 août 1944 (non publié), les unités et corps de troupes du génie ont été en outre répartis et désignés autrement. La « colonne automobile de pontonniers » a été supprimée et un « groupe de transmission » créé. Le nouvel alinéa concernant le génie est ainsi rédigé: « Génie: le bataillon de sapeurs, le bataillon de mineurs, le bataillon de pontonniers, le groupe de transmission et le groupe de radio-télégraphistes, de plusieurs unités. »

Art. 70 bis. En vertu de la loi du 22 juin 1939, la commission de défense nationale formule les propositions pour la promotion, l'incorporation et la libération des officiers supérieurs, au vu des propositions des commandants d'unité d'armée et de l'inspecteur de l'armée. Le poste d'inspecteur de l'armée étant supprimé, seuls les commandants d'unité d'armée présenteront ces propositions, ainsi qu'auparavant. Ce système a d'ailleurs donné de bons résultats. Les mots « inspecteur de l'armée » ont été par conséquent biffés à l'article 70 bis.

Art. 106. Alors que la loi du 22 juin 1939 parle du « chef des armes », cette désignation a été changée, dans l'ordonnance sur les attributions du 3 août 1945, en celle de « chef de l'instruction », pour tenir compte de l'organisation de l'état-major de l'armée. La nouvelle désignation précise mieux la fonction du chef de ce groupement. Ainsi, dans le projet annexé, le terme « chef de l'instruction » a partout remplacé celui de « chef des armes ».

Art. 117. Selon le texte de la loi du 22 juin 1939, les commandants d'unité d'armée, les chefs d'arme ou de service examinent les rapports sur la marche des écoles et cours et adressent leurs propositions et observations importantes, par la voie du service, à l'inspecteur de l'armée.

Ce dernier n'eût pas été en mesure d'examiner encore une fois toutes ces propositions, sans recourir à tout un état-major de spécialistes ou faire appel au chef de l'instruction et au chef de l'état-major général. Il est par conséquent indiqué, comme le prévoit la nouvelle ordonnance, de soumettre ces rapports, selon leur nature, soit au chef de l'instruction, soit au chef de l'état-major général, qui, à leur tour, renseigneront la commission de défense nationale.

Art. 124. Par la loi du 21 septembre 1939 (FF 1939, II, 387), l'article 124 de l'organisation militaire avait été modifié en ce sens qu'il étendait au landsturm l'obligation du tir hors du service, valable jusqu'alors seulement pour l'élite et la landwehr. Le délai de referendum expirait le 27 décembre 1939, soit à un moment où l'armée était mobilisée et où l'on avait supprimé le tir obligatoire hors service. Il s'agit maintenant de décider si la loi du 21 septembre 1939 doit être mise en vigueur, étendant ainsi l'obligation du tir hors service au landsturm ou s'il faut au contraire revenir à l'ancien texte de l'organisation militaire (tir obligatoire limité à l'élite et à la landwehr). C'est cette seconde solution que nous proposons pour les raisons suivantes :

Il faudrait prévoir une dépense de 630 000 francs environ pour quelque 100 000 tireurs du landsturm, indépendamment des frais qu'occasionneraient les cours pour « restés » et les cours de retardataires. Si l'on songe que les exigences imposées devraient être réduites pour tenir compte de la presbytie naissante des hommes du landsturm, qu'ils devraient, eu égard à leur mission, plutôt pouvoir tirer sur des buts rapprochés et que, d'autre part, une partie importante de ces soldats s'adonnent volontairement aux exercices de tir, il faut se rendre à l'évidence que ces dépenses élevées se justifieraient difficilement, vu la situation financière actuelle de la Confédération. Il convient par conséquent de renoncer à cette mesure, malgré l'incontestable avantage militaire qu'elle n'aurait pas manqué d'avoir.

Pour donner une forme légale à cette mesure, il est nécessaire d'abroger la loi du 21 septembre 1939 (art. 3 du projet) et de reprendre le texte de l'ancien article 124 de l'organisation militaire.

Art. 128 et 130. La loi du 28 septembre 1934 (RO 51, 181) a prolongé la durée des services d'instruction. Dans l'intérêt d'une juste répartition des charges du service, il avait été décidé que les futurs officiers de l'artillerie, dont l'école est sensiblement plus longue que celles des autres armes, ne suivraient en règle générale qu'une demi-école de recrues comme caporaux.

Par un arrêté extraordinaire du 13 octobre 1942 (RO 58, 952), cette mesure, applicable à l'artillerie et aux troupes de défense contre avions, a été étendue aux officiers du génie. D'après les anciennes dispositions,

l'aspirant officier du génie devait accomplir, après l'école de sous-officiers, une école de recrues entière comme caporal. Ce système s'est révélé inopportun pour les raisons suivantes :

Les écoles et cours qui doivent être suivis jusqu'au « paiement des galons » de lieutenant, ne peuvent pas être fixés de façon à permettre aux intéressés de les accomplir d'affilée. Ce système est désavantageux, en particulier pour les étudiants de l'école polytechnique fédérale, qui sont retardés d'une année lorsqu'ils perdent un semestre d'études. Ces dernières années, le nombre des polytechniciens a été en régression chez les nouveaux officiers du génie.

L'examen du problème a démontré que cette situation ne pouvait être améliorée que si l'on mettait les futurs officiers du génie sur le même pied que les officiers d'artillerie (art. 128 et 130 OM). Les élèves aspirants-officiers du génie auront ainsi à faire un cours spécial de quatre semaines après leur école de sous-officiers; ils suivront ensuite une demi-école de recrues comme caporaux. La durée de l'école d'officiers a en revanche été portée à cent deux jours, comme c'est le cas pour l'artillerie et les troupes d'aviation et de défense contre avions.

Grâce à cette nouvelle réglementation, le futur officier du génie pourra faire, pour ainsi dire sans interruption, tous les services de l'école de recrues à l'école d'aspirants. Il lui sera possible de poursuivre sa formation professionnelle en perdant un minimum de temps. En outre, une telle mesure répond aux exigences de l'instruction, étant donné que, pendant une période d'instruction à peu près équivalente, les futurs officiers du génie pourront être mieux préparés à leurs tâches. Le présent projet tend à insérer une disposition dans la loi sur l'organisation militaire, ce qui permettra d'abroger l'arrêté pris en vertu des pouvoirs extraordinaires. Il faut, pour cela, modifier l'article 128, 2^e alinéa, quant à l'accomplissement d'une demi-école de recrues et un cours spécial, ainsi que l'article 130, chiffres 1 et 2, quant à l'école d'officiers du génie, de cent deux jours désormais.

Art. 142. Nous avons dit qu'il est devenu urgent d'organiser plus souvent des exercices stratégiques. Notre proposition tend à modifier légèrement l'article 142, qui donnera pouvoir au département militaire de fixer ces exercices sans être lié par un délai. Ces exercices dureront généralement de cinq à huit jours.

Art. 167. Nous avons déjà relevé que le système des groupements composés des différents services du département militaire a donné satisfaction. Au cours du service actif, et en particulier depuis que ce service a pris fin, des améliorations ont été jugées désirables, qui pourront être apportées avant tout par une rédaction nouvelle de l'article 167. Le groupement subordonné au chef de l'instruction, conformément aux articles 16 et 46 de l'ordonnance sur les attributions, comprend également le service de

l'aviation et de la défense contre avions. Le service de la protection anti-aérienne est maintenant rangé dans le groupement du chef de l'état-major général. Cette solution, approuvée aussi par une commission spéciale chargée de l'étude des problèmes intéressant la protection antiaérienne, se justifie par les tâches incombant à la protection antiaérienne, par son organisation militaire, ainsi que par la nécessité d'une plus étroite collaboration avec le service territorial, qui relève du service de l'état-major général.

L'ancienne dénomination « la direction de l'administration militaire » devient, sous chiffre 3, pour qu'on la distingue des administrations militaires cantonales, « la direction de l'administration militaire fédérale ».

Au chiffre 6 figure nouvellement le service judiciaire militaire. Depuis des années, ce service figure dans les états du département militaire, le budget et le compte d'Etat. Toutefois, la base légale faisait défaut jusqu'ici. L'article 54 de l'organisation militaire de 1907 range la justice militaire dans les services auxiliaires. Une distinction est faite entre les tribunaux militaires et l'administration de la justice militaire. L'auditeur en chef dirige cette administration. Ses autres attributions, découlant de sa situation en matière de procédure pénale militaire, sont contenues à l'article 25 de l'organisation judiciaire de 1889. Elles sont de nature indépendante et, selon le principe de la séparation des pouvoirs, à l'abri de l'immixtion d'organes de commandement ou de l'administration.

L'auditeur en chef exerce ses fonctions non pas comme officier en service commandé, mais comme fonctionnaire, à titre accessoire. Outre ses fonctions dans les affaires de procédure, ainsi que dans l'administration et la surveillance du personnel de la justice militaire, il est aussi pour le département militaire le conseiller juridique dans toutes les questions d'ordre pénal, administratif ou législatif qui sont liées à la justice militaire. Sa situation juridique est, à cet égard, la même que celle des autres chefs de service, subordonnés directement au chef du département militaire. Il est par conséquent nécessaire de disposer d'une base bien établie pour pouvoir ouvrir les crédits nécessaires à l'exécution de sa mission. Le fait que l'auditeur en chef continuera d'exercer ses fonctions à titre accessoire n'empêche nullement la création, au département militaire, d'un service spécial pour l'administration de la justice militaire.

L'auditeur en chef devant pouvoir, comme jusqu'ici, exercer ses fonctions en dehors de toute influence d'organes de l'armée ou de l'administration et garantir l'indépendance de la justice militaire, il importe de le préciser dans le projet de loi (art. 183 *ter*).

Sous chiffre 7, figure l'école fédérale de gymnastique et de sport. La mission de cette école n'est autre que celle qui découle de l'organisation militaire et de l'ordonnance sur l'instruction préparatoire du 1^{er} décembre 1941 (RO 57, 1405). Elle remplace l'office central actuel pour l'instruction

préparatoire, la gymnastique, le sport et le tir, créé par l'arrêté du 13 février 1942 (RO 58, 139). L'école doit organiser, dans les limites des crédits alloués à cet effet, des cours en vue de développer l'éducation physique post-scolaire, en particulier en faveur de l'instruction préparatoire volontaire. Les associations de gymnastique et de sport doivent en outre pouvoir organiser leurs propres cours dans cette école. Enfin, l'école doit s'attacher aux recherches scientifiques concernant la gymnastique et le sport et étudier l'organisation de la gymnastique et du sport à l'étranger.

Art. 171. Seule l'appellation « chef des armes », au 3^e alinéa, doit être modifiée en « chef de l'instruction ».

L'article 185 règle la composition de la commission de défense nationale. Au 2^e alinéa, la fonction de vice-président attribuée à l'inspecteur de l'armée a été supprimée. Un règlement précisera l'organisation interne de la commission et mentionnera par qui elle sera présidée en l'absence du chef du département militaire, son président. En outre, l'ordre des membres a été modifié et le commandant de l'aviation et de la défense contre avions a été désigné en qualité de nouveau membre, avec voix consultative.

L'article 186 contient les modifications essentielles concernant les attributions de la commission de défense nationale, ainsi qu'il en a déjà été fait mention. L'article définit toutes les attributions de la commission, en distinguant clairement et systématiquement entre le droit de donner son avis et celui de prendre des décisions.

Le 1^{er} alinéa mentionne d'une façon générale les questions sur lesquelles, en sa qualité d'« organe consultatif suprême pour toutes les questions touchant à la défense nationale », la commission a le droit de préavis, tandis que le 2^e alinéa précise les décisions qu'elle peut prendre. Le Conseil fédéral peut en outre lui conférer d'autres pouvoirs.

Enfin, la commission de défense nationale veillera à l'uniformité de l'instruction dans les écoles et cours de l'armée, ainsi qu'à l'unité de doctrine. Pour donner à ce contrôle tout le poids nécessaire, les membres de la commission répondront à l'avenir de l'application des décisions et dispositions dans leur ressort de commandement. Comme par le passé, les membres de la commission auront le droit de visiter les écoles et cours, les exercices de tous les états-majors et des troupes, ainsi que tous les établissements destinés à l'armée ou à la défense nationale.

Art. 191. Les attributions du chef de l'instruction peuvent être définies d'une manière plus concise et plus claire que dans la loi du 22 juin 1939. Il dirige l'instruction militaire, tactique et technique dans les écoles de recrues et de cadres de toutes les armes, ainsi que dans les écoles et cours centraux, à l'exception de ceux qui sont subordonnés, par un arrêté du Conseil fédéral, à d'autres membres de la commission de défense nationale.

Ces attributions garantiront l'uniformité de l'instruction militaire et tactique pour l'ensemble de l'armée, d'autant plus que, de son côté, la commission de défense nationale, conformément aux obligations de ses membres, veillera à ce que les règles prescrites soient également appliquées, en dehors des écoles et cours, aux troupes subordonnées au chef de l'instruction.

Pour donner des bases uniformes au développement de l'instruction, il importe qu'un seul et même organe prépare les moyens théoriques. Ainsi, le chef de l'instruction est chargé d'élaborer, conformément aux décisions de la commission de défense nationale, les règlements et prescriptions pour l'instruction. Pour maintenir l'unité de doctrine, il est en outre de toute importance que le corps des instructeurs soit dirigé par un même organe, qui réponde aussi de sa formation ultérieure. Cette tâche sera dévolue également au chef de l'instruction.

Relevons que ces attributions figuraient déjà dans le texte de 1939; elles ont été plus clairement formulées, et jugées souhaitables ensuite des expériences qui ont pu être faites au cours de la première année après le service actif.

A l'article 193, est supprimée la disposition concernant la collaboration de l'inspecteur de l'armée en matière de proposition concernant les officiers supérieurs.

A ces articles modifiés s'ajoute un nouvel article 183 *ter* :

Art. 183ter. Dans les commentaires de l'article 167, nous avons déjà exposé les motifs qui nécessitent la création d'un service spécial, sous le nom de « service judiciaire militaire ». Nous nous bornerons à signaler la nécessité de forme d'introduire un article 183 *ter*, déléguant à l'auditeur en chef la direction de l'administration de la justice militaire. L'indépendance complète de la justice militaire ne doit pas moins être intégralement sauvegardée.

L'article 3 du projet prévoit l'abrogation des articles suivants de l'organisation militaire :

Art. 172. Les articles 172 à 183 *bis* règlent les attributions particulières des services. Ainsi le service de l'infanterie administre l'instruction préparatoire et le tir hors du service. Comme il est question de subordonner l'instruction préparatoire à l'école fédérale de gymnastique et de sport et le tir hors du service au chef de l'instruction, les attributions particulières du service de l'infanterie peuvent être supprimées et l'article 172, abrogé.

L'article 185 *bis* a été supprimé, vu qu'en raison de ses attributions étendues, la commission de défense nationale devra se réunir plus souvent qu'auparavant; une disposition semblable à celle qui figure dans la loi du 22 juin 1939 n'a plus sa raison d'être.

L'article 188 concerne les attributions de l'inspecteur de l'armée. En égard aux considérations développées dans le présent message, nous nous bornerons à constater la caducité de cet article.

Nous avons l'honneur de vous proposer d'adopter le projet de loi ci-annexé et saisissons l'occasion pour vous renouveler, Monsieur le Président et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 6 septembre 1946.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,

KOBELT.

Le chancelier de la Confédération,

LEIMGRUBER.

(Projet.)

Loi fédérale

modifiant

l'organisation militaire.

(Revision partielle de la loi du 22 juin 1939.)

L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE
DE LA
CONFÉDÉRATION SUISSE,

vu le message du Conseil fédéral du 6 septembre 1946,

arrête :

Article premier.

Sont abrogés les articles 11, 31, chiffre 2, 38, 1^{er} alinéa, chiffre 3, lettres c et f, 45 (génie), 70 *bis*, 106, 117, 124, 128, 2^e alinéa, 130, chiffres 1^{er} et 2, 142, 167, 171, 185, 186, 191 et 193 de la loi du 12 avril 1907/9 novembre 1938/22 juin 1939/21 septembre 1939 sur l'organisation militaire de la Confédération suisse. Ils sont remplacés par les dispositions suivantes:

Art. 11. Le militaire au service reçoit de l'Etat la solde et la subsistance. L'Etat pourvoit à son logement et prend à sa charge ses déplacements de service.

Les dispositions relatives à la solde, à la subsistance, au logement et aux transports sont arrêtées par l'Assemblée fédérale.

Art. 31. Les communes fournissent gratuitement:

2^o Les corps de garde et les salles d'arrêts.

Art. 38, 1^{er} al., chiffre 3, lettres c et f.

L'armée comprend:

3^o c. L'artillerie (de campagne, de montagne, motorisée et de forteresse, observateurs, lance-mines lourds, parc);

f. Le génie (troupes de construction, de transmission);

Art. 45. Génie: le bataillon de sapeurs, le bataillon de mineurs, le bataillon de pontonniers, le groupe de transmission, le groupe de radiotélégraphistes, de plusieurs unités.

Art. 70 bis. Les propositions de promotion, d'incorporation et de libération du service destinées à l'autorité compétente sont faites, pour les officiers subalternes et les capitaines, par le commandant de l'unité d'armée; pour les officiers supérieurs, par la commission de défense nationale, au vu des propositions des commandants d'unités d'armée. Pour les officiers qui ne sont pas incorporés dans une unité d'armée, les propositions sont faites par les chefs d'arme ou de service compétents.

L'autorité compétente peut rejeter, en indiquant les motifs, une proposition d'attribution de commandement. Dans ce cas, une nouvelle proposition doit lui être soumise.

Art. 106. A la tête du corps des instructeurs de chaque arme est placé le chef du service correspondant du département militaire.

Les attributions du chef de l'instruction sont réservées.

Art. 117. Les commandants des écoles et des cours rédigent sur la marche de ceux-ci un rapport sommaire auquel l'inspecteur joint ses appréciations. Les commandants d'unité d'armée et les chefs d'arme ou de service examinent ces rapports et adressent, par la voie du service, les propositions et les observations importantes au chef de l'instruction ou au chef de l'état-major général, selon leur nature.

Art. 124. Les sous-officiers, appointés et soldats de l'élite et de la landwehr armés du fusil ou du mousqueton, ainsi que les officiers subalternes de ces troupes, sont tenus de faire chaque année, dans une société de tir, les exercices de tir prescrits. Celui qui n'en fait pas son tir est appelé à un cours de tir spécial, sans solde.

Art. 128, 2^e alinéa. Les sous-officiers proposés pour l'école d'officiers des troupes du service de santé ou du service vétérinaire sont affranchis de cette obligation. En général, les caporaux des troupes d'aviation proposés pour l'école d'officiers n'ont pas à faire d'école de recrues. Les caporaux de l'artillerie, des troupes de défense contre avions et du génie proposés pour l'école d'officiers ne suivent, en règle générale, qu'une demi-école de recrues. Les caporaux de l'artillerie et du génie sont astreints en outre à un cours spécial dont la durée est fixée par le Conseil fédéral.

Art. 130, chiffres 1 et 2. Les futurs officiers sont instruits dans une école d'officiers. La durée de cette école est de:

- 1^o Quatre-vingt-huit jours dans l'infanterie et les troupes légères;
- 2^o Cent deux jours dans l'artillerie, les troupes d'aviation et de défense contre avions et le génie.

Art. 142. Le département militaire peut ordonner, suivant les besoins, des exercices stratégiques; il désigne l'officier qui les dirige. Les commandants d'unité d'armée et leurs chefs d'état-major, ainsi que d'autres officiers désignés par le département militaire, y prennent part.

Art. 167. Sont subordonnés au chef du département militaire:

- 1° Le groupement du chef de l'instruction (groupement de l'instruction), qui comprend:
  - le service de l'infanterie,
  - le service des troupes légères,
  - le service de l'artillerie,
  - le service de l'aviation et de la défense contre avions,
  - le service du génie;
- 2° le groupement du chef de l'état-major général, qui comprend:
  - le service de l'état-major général,
  - le service de santé,
  - le service vétérinaire,
  - le commissariat central des guerres,
  - le service de la protection antiaérienne,
  - l'intendance du matériel de guerre,
  - le service topographique;
- 3° la direction de l'administration militaire fédérale;
- 4° le service de l'assurance militaire;
- 5° le service technique militaire;
- 6° le service judiciaire militaire;
- 7° l'école fédérale de gymnastique et de sport.

Art. 171. Les services de l'infanterie, des troupes légères, de l'artillerie, de l'aviation et de la défense contre avions et du génie sont dirigés par les chefs d'arme.

Ces services ont les attributions suivantes:

- a. L'étude des questions intéressant leur arme;
- b. L'instruction de l'arme et l'organisation des écoles et cours qui ne sont pas subordonnés aux commandants d'unité d'armée;
- c. L'examen des affaires intéressant les officiers de l'arme (promotions, incorporations, libérations du service, etc.), ainsi que la délivrance des certificats de capacité pour la nomination des capitaines et des officiers subalternes;

- d. L'administration des unités et des états-majors formés par la Confédération;
- e. Le règlement des demandes de dispense de service, à moins qu'il ne relève des cantons.

Le chef d'arme est à la tête du corps des instructeurs de son arme. Il dispose des officiers instructeurs sous réserve des directives du chef de l'instruction.

Le chef d'arme a le droit d'assister à tous les exercices auxquels participent des troupes de son arme.

Ont les mêmes attributions: pour les troupes du service de santé, le médecin en chef; pour les troupes du service vétérinaire, le vétérinaire en chef; pour les troupes des subsistances, le commissaire des guerres en chef.

Art. 185. Il est adjoint au chef du département militaire une commission de défense nationale.

Elle comprend le chef du département militaire, en qualité de président, le chef de l'instruction, le chef de l'état-major général, les commandants de corps d'armée et le commandant des troupes d'aviation et de défense contre avions, qui a voix consultative.

La commission peut appeler à ses délibérations des commandants d'unité d'armée, des chefs de service et d'autres experts.

Lorsque le général est nommé, la commission cesse de fonctionner.

Art. 186. La commission de défense nationale est l'organe consultatif suprême pour toutes les questions touchant à la défense nationale, notamment:

- L'organisation des troupes;
- Les crédits nécessaires à l'armée;
- L'armement et l'équipement de l'armée;
- Les écoles et cours annuels;
- L'incorporation et l'avancement des officiers (*art. 70 bis*);
- Les prescriptions générales de service, les règlements, etc., dont l'élaboration est confiée à un organe supérieur;
- Les autres arrêtés du Conseil fédéral et de l'Assemblée fédérale.

La commission de défense nationale se prononce en dernier ressort sur les questions suivantes:

- Détermination des principes directeurs et des buts de la préparation à la guerre et de l'emploi stratégique de l'armée;
- Détermination des règles d'instruction et des buts des exercices de la troupe et des cours d'officiers;

- Elaboration des prescriptions de service, des règlements, etc., en tant que cette tâche n'incombe pas à d'autres organes;
- Interprétation de toutes les prescriptions de service et de tous les règlements, en particulier sur les principes régissant l'instruction.

Le Conseil fédéral peut, par voie d'arrêté, lui conférer d'autres pouvoirs.

La commission de défense nationale 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. En particulier, chaque membre répond de l'application, dans son ressort de commandement, des décisions et dispositions de la commission de défense nationale.

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

Art. 191. Le chef de l'instruction élabore, conformément aux décisions de la commission de défense nationale, les règlements et autres prescriptions pour l'instruction.

Il dirige l'instruction militaire, tactique et technique dans les écoles de recrues et de cadres de toutes les armes, ainsi que dans les écoles et les cours centraux. Il est fait exception pour les écoles et cours subordonnés par un arrêté du Conseil fédéral à d'autres membres de la commission de défense nationale.

Le chef de l'instruction est à la tête du corps des instructeurs de l'armée; il répond de la formation des officiers instructeurs et désigne ceux qui doivent être détachés dans d'autres armes ou envoyés en stage à l'étranger.

Il règle l'utilisation des places d'armes et de tir et soumet le projet du tableau des écoles à la commission de défense nationale.

Art. 193. Chaque commandant de troupes doit être consulté sur toute proposition visant la formation ultérieure et la promotion de ses officiers, de même que pour la désignation des commandants qui lui sont directement subordonnés et la composition de son état-major.

Les dispositions de détails seront réglées par une ordonnance du Conseil fédéral (ordonnance sur les attributions).

Art. 2.

La loi sur l'organisation militaire est complétée par un article 183 *ter* rédigé comme il suit:

Art. 183 ter. L'auditeur en chef dirige l'administration de la justice militaire. L'indépendance de la justice militaire est garantie.

Art. 3.

Sont abrogés:

Les articles 172, 185 *bis* et 188 de la loi du 12 avril 1907 sur l'organisation militaire de la Confédération suisse, modifiée par celle du 22 juin 1939;

La loi du 21 septembre 1939 modifiant l'article 124 de la loi du 12 avril 1907 sur l'organisation militaire (tir obligatoire pour le landsturm).

Art. 4.

Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur de la présente loi. Il arrête les dispositions d'exécution nécessaires.

MESSAGE du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la modification de l'organisation militaire. (Revision partielle de la loi du 22 juin 1939.) (Du 6 septembre 1946.)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1946
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	19
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	5069
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	12.09.1946
Date	
Data	
Seite	34-61
Page	
Pagina	
Ref. No	10 090 540

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.