

FEUILLE FÉDÉRALE

100^e année

Berne, le 15 juillet 1948

Volume II

Paraît, en règle générale, chaque semaine. Prix: 28 francs par an;
15 francs pour six mois, plus la taxe postale d'abonnement ou de remboursement

Avis: 50 centimes la ligne ou son espace; doivent être adressés franco
à l'imprimerie des hoirs K.-J. Wyss, société anonyme, à Berne

5476

MESSAGE

du

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

(Classes de l'armée, instruction, service actif)

(Du 2 juillet 1948)

Monsieur le Président et Messieurs,

Le projet de loi modifiant l'organisation militaire que nous avons l'honneur de vous soumettre embrasse trois domaines qu'on doit sans plus tarder soumettre à une nouvelle réglementation. Il s'agit des classes de l'armée, de l'adaptation de l'instruction aux nouvelles classes, avec quelques dispositions sur la formation des recrues et des cadres, ainsi que des dispositions pour le service actif. Nous proposons également de modifier les articles 53, 63, 68 et 147 qui, s'ils ne sont pas en relation directe avec les chapitres susrappelés, ne doivent pas moins être adaptés aux conditions actuelles, d'insérer dans la législation ordinaire l'arrêté du 1^{er} juin 1942, fondé sur les pouvoirs extraordinaires, concernant les permis des véhicules automobiles soumis à réquisition et de leurs conducteurs, comme aussi d'abroger certaines dispositions désuètes.

I. CLASSES DE L'ARMÉE

1. Le 10 juin 1943, le Conseil national a adopté une motion Dietschi, transformée en un postulat de la teneur suivante: «La loi fédérale du 22 décembre 1938 a prolongé l'obligation du service militaire jusqu'à 60 ans, sur quoi le service complémentaire a été réorganisé. Or le service actif a permis de constater qu'après avoir accompli leur service dans l'élite puis dans les troupes territoriales, les hommes ayant atteint l'âge de 48 ans passent dans les services complémentaires armés, où ils sont incorporés dans les mêmes unités que les hommes des services complémentaires qui n'ont pas une formation militaire; ils ont les mêmes obligations, mais les conditions diffèrent. Ce système a des inconvénients qu'il importe

de supprimer. Il est nécessaire d'établir, pour l'incorporation, la désignation et l'utilisation, une distinction entre les hommes qui ont bénéficié de l'instruction militaire et ceux des services complémentaires proprement dits. Le Conseil fédéral est invité à examiner s'il n'y aurait pas lieu de modifier dans ce sens l'organisation des services complémentaires. »

L'idée qui est à la base de ce postulat ne peut être réalisée que par une modification des dispositions relatives aux classes de l'armée. Nous pensons que le système actuel n'est guère satisfaisant du point de vue psychologique. Il nous oblige à transférer dans les services complémentaires des hommes qui ont fait, jusqu'à quarante-huit ans, tous leurs services dans l'élite, la landwehr et le landsturm. Les hommes se sentent, à bon droit, diminués par ce transfert.

Une solution satisfaisante et rationnelle n'est possible que si l'on modifie la composition des classes de l'armée, dans les limites des dispositions réglant la durée du service. L'article 1^{er} de l'organisation militaire (loi du 22 décembre 1938) dispose que les obligations militaires naissent dès l'année où le citoyen atteint l'âge de vingt ans et durent jusqu'à la fin de celle où il atteint l'âge de soixante ans. Le seul moyen de laisser aux hommes de 49 à 60 ans la qualité de soldat consiste à former à l'avenir le *landsturm* d'hommes de cette catégorie. Il faut, pour cela, modifier l'attribution des classes d'âge à l'élite et à la landwehr.

Nous estimons que cette modification, à introduire dans l'intérêt des hommes de 49 à 60 ans, ne doit pas leur créer de *nouvelles obligations*. Les obligations militaires durent jusqu'à soixante ans. Ce principe doit être maintenu. Notre message du 22 novembre 1938 sur l'extension des obligations militaires s'exprime comme il suit à ce sujet :

La guerre moderne, et surtout la seule forme de guerre qui entre en considération pour nous — la guerre dont dépendra l'existence même de la Confédération — oblige la nation à tendre toutes ses forces physiques et morales, sans parler des moyens matériels. Tout citoyen qui n'est pas incorporé dans l'armée de campagne doit collaborer à la défense du pays en cas de guerre. Ces forces auxiliaires ne pourront toutefois être employées d'un moment à l'autre que si elles sont *organisées en temps de paix déjà*.

Les hommes du futur landsturm ne devront pas accomplir plus de services que ceux auxquels ils sont actuellement astreints. Les hommes des services complémentaires qui auront atteint l'âge de quarante-huit ans ne feront également pas un jour de service de plus qu'aujourd'hui. Nous proposons au contraire une réforme qui, en ce qui concerne les inspections, constituera un allègement pour les hommes des classes de 49 à 60 ans.

L'article 18 de la constitution dispose que « tout Suisse est tenu au service militaire. » L'article 1^{er} du projet de la loi reprend le terme de « service militaire » au lieu d'« obligations militaires ». Le principe, déjà consacré par la loi, est que le citoyen y est astreint dès l'âge de vingt ans. Dans son commentaire de l'article 18 de la constitution, Walther Burck-

hardt relève que les dispositions actuelles, qui distinguent le service militaire, le service complémentaire et la taxe militaire, ne répondent pas à l'esprit de la constitution. En disant que le service militaire comprend le service personnel et le paiement d'une taxe d'exemption, l'article 1^{er} de l'organisation militaire exprime mal le rapport qui existe entre ces obligations (3^e édition, p. 138). La remarque est pertinente. L'obligation fondamentale est constituée par le service militaire, qui doit, autant que possible, être remplie sous forme de service personnel. Seul celui qui est inapte au service ou ne le fait pas pour toute autre raison, paie, en compensation, la taxe militaire. Contrairement aux dispositions de la loi actuelle, le service militaire et la taxe militaire ne sont pas des obligations équivalentes, la taxe n'étant que subsidiaire. Enfin, relevons que la loi ne fait pas la distinction qui s'impose entre le service militaire et le service complémentaire. Les articles 20bis, 1^{er} alinéa, et 123, 2^e alinéa, se contredisent. Notre projet comble cette lacune.

Il nous paraît également indiqué de remplacer partout dans la loi les mots « service personnel » par « service militaire » ou « service ».

2. La nouvelle détermination des classes de l'armée se justifie non seulement pour les motifs exposés dans le postulat Dietschi mais encore pour des considérations d'ordre militaire et technique.

Depuis le service actif, les dispositions actuelles ne répondent plus aux exigences. À l'origine, les classes de l'armée, telles qu'elles sont déterminées par la loi, correspondaient à certaines tâches. L'élite comprenait autrefois les formations combattantes de l'armée de campagne; la landwehr se composait de troupes commises à des tâches exigeant moins de mobilité et de puissance au combat; au landsturm étaient plutôt dévolues des missions auxiliaires ou de sécurité. Les services à accomplir dans les diverses classes de l'armée correspondaient à ces tâches dans le cadre de la défense nationale.

Pareille délimitation simplifiait l'organisation. Peu à peu, cependant, le principe du fractionnement ternaire dut être abandonné pour tenir compte de la tâche assignée. La confusion est aujourd'hui complète. Les notions d'armée de campagne et d'élite ne correspondent plus. Les corps de troupes et unités de l'armée de campagne furent, dans une mesure toujours plus grande, complétés par des hommes de classes antérieures. L'instruction fut rendue plus difficile, les hommes des classes plus anciennes n'étant plus astreints au cours de répétition comme ceux de l'élite et de la landwehr de premier ban. Il s'ensuit qu'en temps de paix le niveau de l'instruction des corps de troupes formés d'hommes de plusieurs classes est descendu au-dessous de la moyenne et que, de surcroît, les effectifs dans les cours de répétition sont absolument insuffisants.

Il est grand temps de revenir à un système adapté aux possibilités d'emploi des diverses classes d'âge. Les classes de l'armée, à leur tour,

doivent de nouveau répondre aux missions qui leur incombent dans le cadre de la défense nationale.

La diminution des effectifs, qui se fera sentir ces années prochaines, nous oblige à transformer profondément l'organisation de l'armée. Si nous ne voulons pas dissoudre des unités d'armée et compromettre ainsi l'accomplissement de la mission stratégique dévolue à l'armée, les corps de troupes doivent être fractionnés selon des règles nouvelles. A cela s'ajoute que les rapides progrès enregistrés dans la technique militaire nous contraindront à modifier la structure de l'armée. Le Conseil national a approuvé le 5 juin 1947 un postulat de sa commission militaire demandant une réorganisation de l'armée en vue de l'adapter aux conditions de la guerre moderne. Pour cela, il faut modifier la composition des classes de l'armée et grouper différemment les corps de troupes. Nous ne saurions dire aujourd'hui déjà quelle forme prendra l'organisation nouvelle. Les services étudient la question. La nouvelle attribution des classes de l'armée doit toutefois être aussi simple et souple que possible pour permettre de créer une organisation répondant aux exigences de la guerre moderne.

Les classes de l'armée doivent être déterminées sur les bases suivantes :

Les unités combattantes de l'armée de campagne seront en principe formées *d'élite*. La *landwehr* fournira à l'avenir le gros des troupes frontière et de réduit, une partie des formations techniques, le service du ravitaillement et des évacuations, ainsi que les troupes combattantes du service territorial. Le *landsturm* sera affecté à des tâches de surveillance ou autres tâches spéciales. Cette énumération, incomplète, n'a qu'un caractère général. Les détails ne pourront être arrêtés qu'au moment de la réorganisation.

L'application de ces principes fondamentaux nous permettra de simplifier considérablement l'organisation future de l'armée. Quand bien même il faudra déroger parfois aux règles établies, le nombre des unités et corps de troupes formés de plusieurs classes de l'armée diminuera sensiblement. Les unités et corps de troupes mixtes, qui constituent aujourd'hui la règle dans certaines armes, seront l'exception à l'avenir.

La délimitation des classes de l'armée dépend tout naturellement des tâches assignées.

L'*élite* a besoin d'hommes physiquement aptes dont l'entraînement peut être maintenu dans les cours de répétition. On ne saurait s'en tenir à la limite de 32 ans, à moins de voir diminuer les effectifs de l'armée de campagne. Elle ne se justifie plus, nous allons le voir.

Le sport et, en général, une vie plus régulière, font que les hommes de 36 ans sont actuellement tout aussi résistants que ceux de 32 ans au début du siècle.

Le mélange, dans les unités, de forces jeunes avec des hommes d'âge plus mûr mais en bonne condition physique, est heureux.

Des hommes de 32 à 36 ans ont en effet déjà servi dans les unités combattantes de l'armée de campagne. Pendant le service actif également, les bataillons de la landwehr de 1^{er} ban durent en général fournir les mêmes efforts que l'infanterie d'élite. Il n'en est résulté aucune difficulté. Aussi peut-on très bien incorporer dans l'élite les hommes de la landwehr de 1^{er} ban.

De la sorte, la distinction faite dans l'infanterie entre unités d'élite et unités de landwehr de 1^{er} ban disparaîtra. Elle n'a d'ailleurs pas donné satisfaction, les unités formées de quatre classes d'âge seulement étant soumises à de trop fréquentes mutations d'hommes et de cadres. La diminution, chaque année, de 25 pour cent de l'effectif s'est déjà révélée désavantageuse pendant le service actif, avec ses longues et nombreuses relèves. En temps de paix toutefois, où les militaires de la landwehr de 1^{er} ban ne font qu'un cours de répétition, les unités entrent au cours de répétition avec des effectifs complètement renouvelés. Il est ainsi impossible de créer, dans un seul cours, l'esprit de corps, seul gage du succès à la guerre.

La mesure envisagée aura en outre l'avantage de fournir aux futures unités d'infanterie, d'une part, de jeunes cadres, initiés à l'emploi des armes et engins nouveaux et rompus aux nouvelles méthodes de combat, d'autre part, des cadres plus anciens ayant l'expérience du service.

Le temps du service en élite étant prolongé jusqu'à 36 ans, la *landwehr* comprendrait des hommes de 37 à 48 ans. Ils pourraient servir dans un organisme de défense stable, ainsi qu'on l'a constaté avec les bataillons territoriaux au cours des services actifs. Pour assurer la valeur au combat des nouvelles formations de landwehr, qui joueront le rôle le plus important dans la couverture de la frontière et le réduit, il faudra leur attribuer, plus que par le passé, à titre temporaire ou permanent, de jeunes officiers qualifiés. Notre projet tient compte de cette nécessité.

Le *landsturm* comprendrait les hommes de 49 à 60 ans. Mais comme notre projet ne leur impose pas plus de service qu'auparavant, ils ne pourront être affectés qu'à des tâches simples et faciles, en relation avec leur activité antérieure, militaire ou civile.

Une nouvelle délimitation des classes est la condition première d'une réorganisation rationnelle de l'armée. Les travaux ne peuvent pas être entrepris tant que la loi n'est pas modifiée. Il importe donc que notre projet soit approuvé dans le plus bref délai pour assurer le développement de nos institutions militaires et leur adaptation aux exigences de la guerre moderne.

La réalisation de notre projet permettrait aussi de simplifier sensiblement l'appareil administratif. D'après le système actuel, le militaire ne

change pas moins de trois fois d'incorporation. D'après le nouveau, le changement ne se produira que deux fois au plus, même une fois seulement dans certains cas. Toutes ces dispositions allégeront le travail des administrations, fédérales et cantonales, préposées à la tenue des contrôles. En particulier, le transfert des fantassins dans les bataillons de landwehr, où ils ne restent que quatre ans, ne va pas sans inconvénients. Notre projet les élimine.

3. Sur la base de ces considérations, nous vous proposons la réglementation suivante :

a. Etendue des obligations militaires

Le principe fixant le temps de service militaire de la vingtième à la soixantième année est inchangé. Le texte proposé dit clairement que le service militaire doit être accompli en principe dans l'élite, la landwehr, le landsturm ou le service complémentaire. Celui qui, pour une raison quelconque, ne peut servir doit en compensation acquitter la taxe d'exemption. Elle est due jusqu'à la 48^e année révolue, disposition actuellement appliquée.

b. Caractère des obligations militaires

L'actuel chapitre III du titre premier parle du service personnel, le chapitre IV, des services complémentaires. Les deux concernent le service militaire; ils seront désormais réunis.

Quelques-uns des articles 8 à 20 seront remaniés. Il nous paraît utile d'ajouter à l'article 20 que les Suissesses peuvent également servir, à titre *volontaire*, dans les services complémentaires, faculté qui existe déjà en fait. Eu égard au rôle des services complémentaires féminins, il se justifie cependant d'introduire une disposition expresse à ce sujet.

L'article 20 *bis* peut être abrogé. Les cours du personnel des services complémentaires doivent logiquement figurer à l'avenir au titre III^e, Instruction de l'armée. Les prescriptions particulières sur la solde, l'assurance militaire et la taxe d'exemption du personnel des services complémentaires deviennent superflues du moment que ces questions seront réglées uniformément pour tous les militaires (art. 2 nouveau, 11 et 21 anciens).

c. Classes de l'armée

Dans sa nouvelle version, l'article 35 délimite les trois classes de l'armée.

L'exception faite pour la cavalerie (art. 35, 4^e al.) n'est plus nécessaire. A l'avenir, les dragons accompliront du service monté pendant les dix premières années d'élite; dans les six autres, ils seront incorporés dans les formations motorisées des troupes légères. Comme les autres militaires, ils resteront ainsi pendant 16 ans en élite.

L'article 35, 3^e alinéa, doit être étendu. Jusqu'à présent, les militaires devenus inaptes au service de l'élite ou de la landwehr ne pouvaient être transférés que dans le landsturm ou le service complémentaire. Le transfert de l'élite dans la landwehr doit être possible désormais. On peut en effet admettre que des hommes, inaptes en élite, seront aptes en landwehr. Il est évident que le transfert prématuré d'une classe dans l'autre ne sera prononcé qu'en vertu de la décision d'une commission de visite sanitaire.

Le nouvel article 36 doit permettre d'employer les officiers plus rationnellement. Il ne contient en fait que de légères modifications. Son 5^e alinéa actuel autorise d'incorporer de jeunes officiers dans les classes supérieures. Ce principe, à maintenir, sera toutefois formulé différemment. Il faut préciser que les officiers peuvent être au besoin maintenus dans leur ancienne classe de l'armée. Cette disposition est en effet nécessaire, car il est prévu d'affecter les officiers aux différentes classes comme on le fait pour les sous-officiers et les soldats. Cette innovation permettra un certain rajeunissement des cadres. Cependant, il sera parfois nécessaire de maintenir des officiers dans leur classe au delà de la limite d'âge. Il ne saurait toutefois être question d'augmenter les temps de service. L'article 120, qui fixe les services de chaque militaire, mentionnera donc expressément que la possibilité de dispenser partiellement du service d'instruction les officiers plus âgés dépendra non pas de leur incorporation dans l'une des trois classes, mais de leur âge.

d. Chevaux de service

Seules des modifications peu importantes sont apportées au chapitre VII du titre deuxième. Elles proviennent de ce que les hommes de la cavalerie ne seront montés que pendant dix ans au plus, bien qu'ils demeurent astreints au service dans l'élite jusqu'à trente-six ans révolus.

e. Armement et équipement personnel

Les dispositions de l'article 93 ne répondent plus à la situation; il faut les modifier. Tant que les hommes des services complémentaires ne reçoivent pas d'équipement personnel, les militaires transférés prématurément dans les services complémentaires devaient rendre les effets d'équipement. Aujourd'hui, les hommes des services complémentaires sont en partie aussi équipés, de sorte que dans de nombreux cas, les hommes transférés garderont leur équipement. Chaque cas diffère. Aussi-proposons-nous que le Conseil fédéral arrête les dispositions de détail.

L'article 99 contiendra les nouvelles dispositions sur l'inspection; les obligations seront allégées. A l'avenir, les landsturmiens (49 à 60 ans) et tous les hommes des services complémentaires, s'ils sont équipés, seront inspectés tous les deux ans seulement; actuellement, l'inspection a lieu chaque année. Les expériences de ces dernières années ont démontré qu'il

n'était pas possible de supprimer entièrement l'inspection pour cette classe de l'armée. Sans inspection, il n'est plus possible en effet de garantir le bon état de l'armement et de l'équipement en cas de mobilisation.

Le principe selon lequel l'homme ne passe pas d'inspection pendant l'année où il fait du service est maintenu. L'article 99 sera simplifié et notamment purgé de toutes dispositions organiques.

L'article 100, désuet, doit être abrogé.

II. INSTRUCTION

1. La réorganisation des classes de l'armée nécessite une nouvelle répartition des services à accomplir dans les corps de troupes. Les articles 120 à 123 doivent être modifiés, ainsi que certaines dispositions sur les écoles de recrues et de cadres.

Nous nous sommes inspirés, à ce sujet, des considérations suivantes :

a. Il est impossible de répartir les services d'égale manière sur les trois classes. L'instruction serait, il est vrai, poursuivie dans toutes les classes d'âge, mais le temps manquerait pour obtenir des résultats suffisants. Les services accomplis dans les jeunes années constituent une charge moins lourde qu'à l'âge mûr.

Nous vous proposons un système d'après lequel les *huit cours de répétition réglementaires* seraient accomplis en *élite*, c'est-à-dire entre 20 et 36 ans, comme jusqu'ici. Il se recommande aussi du point de vue des effectifs. Si l'on veut que l'élite, qui comprendra à l'avenir seize classes d'âge, dispose d'effectifs suffisants dans les cours de répétition, il lui faut huit classes. L'effectif du cours de répétition, qui était jusqu'ici de 7/12, sera à l'avenir de 8/16 seulement. La différence peut être comblée jusqu'à un certain point par l'attribution des surnuméraires prévus (effectif de contrôle). N'oublions pas non plus que par suite des mutations les jeunes classes sont relativement plus nombreuses dans les unités que les anciennes.

Les *cours de complément* prévus par l'article 122bis de l'organisation militaire resteront réservés à la *landwehr*.

Indépendamment des exercices d'un à trois jours ordonnés par l'Assemblée fédérale en vertu de l'article 123, le *landsturm* ne fera pas de *services d'instruction*.

La solution proposée ne change presque rien à la situation actuelle des militaires. La loi actuelle prévoit déjà huit cours de répétition à accomplir de la vingtième à la trente-sixième année (normalement sept en élite, un en *landwehr*). Aujourd'hui déjà, les cours de complément sont généralement accomplis entre la trente-septième et la quarante-huitième année. La situation reste donc la même sous ce rapport.

b. Nous estimons qu'il ne faut pas, en principe, augmenter actuellement le temps de service ni des hommes du futur landsturm, ni des jeunes classes. Les exceptions n'auront en fait pas grande portée. Leurs conséquences pourront généralement être atténuées par des allègements dans d'autres domaines.

Le service dans l'élite devant durer jusqu'à trente-six ans, les officiers subalternes d'infanterie feront à l'avenir deux cours de répétition de plus que par le passé. Ils en font actuellement deux pendant leur incorporation dans les bataillons de landwehr. Notre projet en prévoit quatre. Ces officiers seront ainsi placés sur le même pied que les officiers qui, appartenant aux corps de troupes mixtes, devaient se présenter chaque année au cours de répétition jusqu'à trente-six ans (dans les troupes légères, par ex.). En principe, nous ne pouvons pas renoncer, dans les cours de répétition, aux officiers des quatre plus anciennes classes de l'élite future. Mais on pourra atténuer par des dispenses les rigueurs qui pourraient résulter pour eux de l'augmentation des services. La proportion entre les officiers et la troupe dans les cours de répétition sera un peu plus favorable grâce à la nouvelle répartition des classes d'âge. Les dispenses pourront alors être accordées plus facilement qu'aujourd'hui, où le manque d'officiers se fait sentir.

En outre, la durée des *cours préparatoires de cadres* destinés aux officiers et aux sous-officiers doit être prolongée d'un jour. L'expérience enseigne qu'un travail utile ne peut être fait dans les cours de répétition et les cours de complément que si les cadres sont bien préparés à leur tâche. L'emploi des armes et les méthodes de combat deviennent toujours plus compliqués. D'autre part, nous ne pourrions plus compter à l'avenir sur les cadres expérimentés de l'époque du service actif. Les cours doivent être préparés avec soin. Rien ne serait plus désagréable pour un soldat sous les armes que d'avoir le sentiment de ne rien apprendre. Nos soldats doivent pouvoir compter sur une bonne préparation. L'intérêt bien compris de la troupe veut donc que les officiers et les sous-officiers soient convoqués à des cours préparatoires de cadres de durée suffisante. Du point de vue économique, ce supplément de service d'un jour est supportable.

Une autre prolongation des services, peu importante elle aussi, concerne les *cours de complément*. Les hommes de la couverture frontière ont accompli jusqu'ici dans les cours de répétition et les exercices de couverture 194 ou 212 jours de service au total, suivant l'année dans laquelle se déroulait l'exercice. D'après la nouvelle réglementation proposée qui, eu égard à la réorganisation de la couverture frontière actuellement à l'étude, prévoit une répartition différente des services, les hommes de la couverture frontière feraient uniformément 196 jours de service en tout. Cela représente pour la moitié d'entre eux 2 jours de service de plus, pour l'autre moitié, en revanche, 16 jours de moins. Alors que jusqu'à présent les militaires n'appartenant pas aux troupes frontière faisaient 184 jours de service, nous pré-

voyons que les hommes incorporés dans les troupes de forteresse, de réduit et de destruction seront mis sur le même pied que les troupes frontière. Ils ne feraient donc pas, comme les autres militaires, 184 jours au plus, mais 196. La raison en est la suivante :

Les fantassins et les artilleurs de l'armée de campagne qui passent dans l'artillerie de forteresse ou dans les troupes du réduit doivent être initiés au service des ouvrages fortifiés et à l'emploi des armes nouvelles. Lorsqu'ils sont transférés dans la landwehr, une tâche nouvelle les attend, à laquelle leur service dans l'élite ne les aura pas préparés. Il faut les mettre au courant dans le plus bref délai possible, ce qui demande deux à trois semaines. Il faut également les convoquer, à des intervalles convenables, à de courtes périodes de service pour leur permettre de rafraîchir leurs connaissances. Telle est également la raison pour laquelle la loi prescrivait déjà des services plus longs pour la couverture frontière. Lorsque l'article 122bis fut mis en vigueur, les troupes de réduit n'existaient pas et l'artillerie de forteresse était encore composée en majeure partie d'hommes de l'élite. On ne saurait toutefois tolérer plus longtemps que les garnisons des ouvrages du réduit, dont le rôle en temps de guerre s'apparenterait à celui des troupes frontière, soient moins bien instruites, simplement parce qu'elles seront employées, non pas à la frontière, mais dans le réduit. Il en est de même pour les artilleurs de forteresse. Dans ces conditions, nous vous proposons de fixer uniformément à 36 jours, pour ces catégories, la durée totale des cours de complément. Elles seront ainsi assimilées aux troupes frontière. Pour des raisons analogues, les cours devraient être de même durée pour les troupes de destruction. A l'avenir, ces troupes comprendront, outre des hommes du génie, des hommes de la landwehr d'autres armes. Leur réadaptation demande toutefois plus de temps.

Le supplément de service de 12 jours pendant 12 ans nous paraît supportable. Tout compte fait, il sera largement compensé par la réduction proposée du temps de service d'une moitié des troupes frontière (de 212 à 196 jours).

Enfin, il faut prolonger aussi quelque peu les services dans les écoles de cadres. Il ne s'agit pas d'une prolongation de principe, mais seulement d'éliminer certaines inégalités qu'on ne saurait admettre plus longtemps eu égard aux exigences actuelles de l'instruction. Les suppléments de service proposés seront partiellement compensés par des réductions dans d'autres écoles et cours. Nous en reparlerons plus loin.

c. Les dispositions réglant les services à accomplir sont devenues, à la suite de nombreuses modifications, de plus en plus confuses et compliquées. Il est temps de rétablir une réglementation précise. C'est le cas aussi bien pour les dispositions sur l'instruction des recrues et des cadres que pour celles qui règlent le service dans la troupe.

L'organisation militaire contient des détails qui n'ont que faire dans une loi. Ces détails, que seules des considérations d'ordre historique peuvent expliquer, ont nécessité à maintes reprises la révision de la loi, souvent pour des modifications organiques peu importantes. La loi devrait à l'avenir se limiter aux principes généraux. De simples prescriptions d'exécution ou des règles concernant de rares exceptions ne doivent pas y figurer. Ce principe revêt une importance particulière. Nous devons en effet, au cours des prochaines années, par suite de la diminution des effectifs et du développement progressif de la technique des armements et des méthodes de combat, prescrire dans de nombreux domaines (protection de la frontière, par ex.) des modifications d'ordre organique, dont il est impossible aujourd'hui déjà de juger la portée. Les nouvelles dispositions devront par conséquent être suffisamment souples pour tenir compte d'adaptations possibles et diverses. Sinon, nous devons nous attendre que la loi, par suite des modifications peu importantes apportées à l'organisation de l'armée, sous la pression d'événements extérieurs, doive être sous peu révisée.

2. La modification proposée du titre troisième nous suggère les remarques suivantes :

a. Instruction, dispositions générales

L'article 105, 2^e alinéa, doit être abrogé parce que désuet. Le nombre des instructeurs de chaque arme dépend des besoins; il est lié aux crédits ouverts par l'Assemblée fédérale.

Les dispositions de l'article 115 reposent sur des conditions depuis longtemps dépassées. Autrefois, il fallait un jour entier pour l'organisation et pour le licenciement des écoles et cours, jours qui n'étaient pas comptés comme service. La situation a évolué; aujourd'hui, le premier et le dernier jour d'un service d'instruction sont semblables aux autres.

Nous proposons par conséquent d'adapter le texte de l'article 115 aux conditions actuelles et de modifier les dispositions concernant la durée des écoles et cours.

Les dispositions complémentaires qui permettent de convoquer pour deux jours au plus certains hommes pour des travaux d'organisation et de licenciement ne sont pas récentes non plus. Elles concernent les détachements pour chevaux et véhicules à moteur qui, jusqu'à maintenant, même en l'absence de dispositions légales, pouvaient être convoqués avant ou licenciés après la troupe. Ce système ne peut être abandonné. La fourniture des chevaux et véhicules à moteur en exige le maintien.

Le nouvel article 116 prescrira que le personnel auxiliaire peut être convoqué aux écoles et cours dans les limites des services réglementaires. Nous prévoyons également une disposition réglant les services volontaires, qui seront assimilés aux services réglementaires. A ce point de vue, le

service volontaire de 180 jours pour la formation des aviateurs, ainsi que des infirmiers militaires de chirurgie, est extrêmement important. Ces services n'auront lieu que dans la mesure des besoins.

b. Instruction des recrues

L'article 118, 2^e alinéa, doit être adapté au nouvel article 115, qui dispose que les jours d'entrée et de licenciement sont compris dans la durée des écoles et des cours. A l'avenir, seuls les dragons montés feront une école de recrues plus longue que celle des autres armes. Les dragons des unités motorisées feront cent dix-huit jours.

L'actuel article 119 permet aux hommes du service de santé de suivre un cours d'hôpital (école d'appointés), qui est déduit de l'école de recrues de cent dix-huit jours. Une partie des recrues continueront de suivre un cours d'hôpital. En revanche, les appointés sanitaires seront promus conformément aux règles applicables aux autres troupes. Il ne se justifie plus de les promouvoir à la fin de l'école de recrues. Ils ne peuvent pas moins être employés comme spécialistes.

c. Services d'instruction des troupes

L'intitulé du chapitre IV, titre troisième, « Cours de répétition » ne convient plus depuis longtemps déjà. Il est non seulement question des cours de répétition, mais encore des autres services d'instruction à la troupe (cours de complément, cours spéciaux du landsturm, etc.). Nous proposons par conséquent le titre de « Service d'instruction des troupes ».

Les dispositions réglant les services à accomplir (art. 120 à 123) sont, nous l'avons dit, devenues toujours plus confuses au cours des ans. Nous proposons d'ordonner chaque article par *matière*. L'article 120 fixe les services du militaire. Il servira de base aux autres dispositions. L'article 121 détermine le genre des services des corps de troupes et unités. La durée des cours est fixée à l'article 122. Enfin, les articles 123 et 123*bis* régleront séparément pour le landsturm et les services complémentaires, les services extraordinaires, qui seront l'objet d'un arrêté particulier de l'Assemblée fédérale ou, en cas d'urgence, du Conseil fédéral. L'article 122*bis* contient une clause générale autorisant des dérogations à la règle, dans les limites de la durée totale des services réglementaires du militaire.

La nouvelle version de l'article 120 correspond d'une façon générale aux dispositions actuelles. L'autorisation donnée au Conseil fédéral de limiter la participation des officiers en âge de landwehr ou de landsturm aux services d'instruction est en fait conforme à l'arrêté fédéral du 12 mars 1948 modifiant les obligations des officiers en matière de cours de répétition. Cette dérogation est nécessaire eu égard à la constitution d'unités

et de corps de troupes formés de plusieurs classes d'âge et qui, d'après les dispositions nouvelles, comprendront encore des hommes d'élite et de landwehr, de 20 à 48 ans. Les officiers de ces troupes ne sauraient suivre les cours de répétition annuels jusqu'à 48 ans. Leur temps de service doit au contraire être adapté à celui des officiers en âge de landwehr qui ne font plus que les cours de complément de 24 ou 36 jours au total. Il n'y a pas lieu, nous semble-t-il, d'entrer dans les détails, mais simplement d'autoriser le Conseil fédéral à ordonner les allègements qui s'imposent.

Contrairement à la législation actuelle, il ne devrait plus être question de cours spéciaux des troupes frontière, mais il faudrait plutôt distinguer à l'avenir entre cours de répétition (en élite) et *cours de complément* (en landwehr). La nouvelle version présente l'avantage d'être plus simple et plus claire. L'ancien texte ne précise pas la durée totale des services dus par le militaire des troupes frontière. Ce total, nous l'avons vu, variait selon la classe d'âge (194 ou 212 jours). Le projet doit permettre à chacun de déterminer à quels services il est astreint. Le règlement unifié des cours de complément et l'abandon des cours spéciaux de la couverture frontière permettront, en outre, de simplifier l'organisation des troupes frontière. Toutefois, aussi longtemps que ces simplifications ne seront pas appliquées, les cours spéciaux des troupes frontière auront lieu à titre transitoire, système qui ne durera que quelques années. Tout militaire devra ainsi, quelle que soit son arme, accomplir dans l'élite huit cours de répétition et, dans la landwehr, des cours de complément d'une durée totale maximum de 24 ou 36 jours.

Le nouvel article 121 précise que les cours de répétition auront lieu chaque année, comme jusqu'ici. La disposition, stipulant que le Conseil fédéral ordonne les cours de complément de landwehr, n'est pas nouvelle en fait. Nous renvoyons à ce sujet à l'article 122 *bis*, 2^e alinéa.

La diversité des exigences de chaque arme ne permet pas de définir dans la loi l'organisation des services d'instruction de la landwehr. Il se peut que des hommes, à leur passage dans la landwehr, doivent suivre un cours d'instruction spécial pour les familiariser avec leurs nouvelles tâches, tandis que pour d'autres, de brefs cours suffiront. Une certaine liberté d'action doit être laissée au Conseil fédéral dans ce domaine, sinon il faut s'attendre à ce que les dispositions arrêtées ne correspondent plus, au bout de peu de temps déjà, à la situation. Il importe avant tout que la loi — plus précise — détermine clairement *la durée totale des services* du militaire. De cette façon, celui-ci aura la garantie, quelle que soit la forme donnée aux cours de complément, de ne pas devoir accomplir d'autres services que ceux définis par la loi.

Est nouvelle la disposition prolongeant d'un jour le *cours préparatoire de cadres*. La nécessité de cette modification a été exposée dans la partie générale du présent message.

La durée du cours préparatoire de cadres précédant le cours de complément ne doit pas être fixée définitivement dans la loi, mais laissée à l'appréciation du Conseil fédéral. Dans chaque arme, les conditions sont si différentes qu'il est préférable de ne pas adopter une réglementation uniforme. Seule la durée maximum possible, suffisante toutefois, devrait être indiquée. Il ne faut pas oublier en effet que les cadres de landwehr qui n'ont pas fait de service depuis quelque temps doivent être bien préparés pour être en mesure d'instruire correctement leurs hommes. Trois jours au maximum pour les officiers et deux pour les sous-officiers nous paraissent raisonnables. Dans chaque cas, le Conseil fédéral examinera si et dans quelle mesure les cours de cadres, précédant les cours complémentaires y a urgence.

Les *cours spéciaux* que l'Assemblée fédérale ou, en cas d'urgence, le Conseil fédéral peuvent ordonner figureront à l'avenir aux articles 123 et 123 bis. Ces dispositions déterminent uniquement la compétence. L'Assemblée fédérale a le droit de décider si de tels cours doivent être organisés ou non. Le Conseil fédéral aura le droit, comme actuellement, d'en ordonner s'il y a urgence.

Les dispositions actuelles stipulent déjà que les militaires de 49 à 60 ans, ainsi que le personnel des services complémentaires, peuvent être appelés à des services spéciaux. Rien ne sera modifié à cet égard, ni à celui de la durée limitée de ces services. L'article 20 bis confère à l'Assemblée fédérale la compétence d'ordonner des cours d'instruction, de durée non limitée, pour les hommes des services complémentaires. Les services qui seront à l'avenir nécessaires à l'instruction de ces hommes ne peuvent être fixés à l'avance; ces dispositions doivent être dès lors maintenues. L'essentiel est que l'Assemblée fédérale puisse fixer la durée des cours. Pour les militaires de 49 à 60 ans, nous vous proposons, selon le texte actuel de l'article 123, de limiter à trois jours au plus la durée de ces cours.

Pour les cas spéciaux qui, par leur nature, ne peuvent figurer sous forme concrète dans la loi, il faut prévoir, à l'article 122 bis, la possibilité pour le Conseil fédéral de déroger aux dispositions normales et d'arrêter celles qui conviendront dans chaque cas. Ces cas, qui ont été nombreux jusqu'ici et se présenteront encore, doivent être traités séparément. Nous citerons à titre d'exemple la convocation aux écoles et cours, hors du cadre des troupes, de spécialistes astreints au cours de répétition, la convocation aux cours spéciaux de militaires ou d'unités de troupes, ce service étant imputé sur les cours de répétition, etc. Il se peut en outre que des hommes de landwehr doivent accomplir du service dans les cours de répétition au lieu de le faire dans les cours de complément ou que dans telle ou telle arme les cours de complément qui normalement sont organisés dans la landwehr seulement doivent l'être dans l'élite déjà. Si nous voulons tenir compte de la situation changeante, il faut prévoir le moyen de prendre des dispositions

dérogatoires pour ces cas particuliers qui se présenteront inévitablement. Nous sommes d'avis qu'il est dès lors indiqué de fixer déjà dans la loi la compétence d'ordonner ces mesures particulières. *L'essentiel est que la durée totale des services du militaire ne puisse être en aucun cas dépassée.*

d. Tir obligatoire et activité volontaire

Le nouvel article 124 fixera, en s'inspirant des dispositions actuelles, le régime du tir hors service. L'obligation s'étendra comme maintenant jusqu'à la quarantième année.

Les dispositions actuelles sur le tir obligatoire s'étant révélées judiciaires, il n'y a pas lieu de les modifier. Il s'agit simplement d'une adaptation rédactionnelle, nécessitée par la nouvelle répartition des classes d'âge, la limite de l'obligation étant maintenue à quarante ans, soit à la limite actuelle de l'âge de landwehr. Pour les *officiers subalternes*, il s'agit de préciser que seuls feront le tir ceux des troupes qui sont armées du mousqueton ou fusil. Le Conseil fédéral peut autoriser des exceptions. Nous pensons par exemple aux quartiers-maîtres, qui appartiennent, il est vrai, aux troupes des subsistances; armées du mousqueton, mais ne commandent pas de troupes et sont dispensés du tir obligatoire. Il en est de même des pilotes et observateurs des escadrilles d'aviation, tandis que les officiers d'aviation des organisations au sol sont astreints au tir. Ces détails doivent être réglés dans les dispositions exécutoires.

Alors que les cours pour retardataires sont déjà réglés par la loi actuelle, les cours pour les *hommes qui n'ont pas rempli les conditions requises* le sont simplement par une ordonnance du Conseil fédéral. Il nous paraît indiqué de les mentionner également à l'article 124.

e. Instruction des sous-officiers

Aux termes des dispositions actuelles (art. 127, 1^{er} al.), les écoles de sous-officiers n'ont pas toutes la même durée. Elles sont de vingt-sept jours dans l'artillerie, l'aviation et le génie, de vingt jours dans les autres armes. Cette différence ne se justifie plus. Un caporal d'infanterie ou des troupes légères, chef d'un groupe de combat muni d'engins divers, doit en savoir pour le moins autant qu'un caporal d'une arme technique. Les matières à enseigner aux sous-officiers sont devenues plus ardues non seulement pour les troupes combattantes, mais aussi pour les troupes du service de santé, du service vétérinaire, des subsistances, des transports automobiles et du train. A la suite des expériences de la guerre, toutes ces troupes, sauf celles du service de santé, ont été largement pourvues d'armes d'infanterie. Les sous-officiers de ces troupes doivent non seulement posséder leur métier de spécialiste, mais apprendre à diriger la défense de leur troupe en cas de surprise. Pour toutes ces raisons, nous proposons de fixer

uniformément à vingt-sept jours la durée de l'école de sous-officiers de toutes les armes.

Les 2^e et 3^e alinéas de l'article 127 doivent être abrogés parce que des dispositions d'exécution n'ont pas leur place dans la loi et que les étudiants en médecine ne suivront plus à l'avenir une école de sous-officiers considérée comme faisant partie de l'école de recrues. Il importe que les officiers du service de santé terminent l'école de recrues par un cours d'hôpital. L'instruction des recrues du service de santé étant donnée en deux parties de 97 et 21 jours qui ont lieu pendant les vacances universitaires, le supplément de service imposé aux étudiants en médecine non seulement ne les gêne en rien dans leurs études, mais les complète au contraire par un service pratique d'hôpital de trois semaines. Comme dans toutes les autres armes, l'école de sous-officiers doit être accomplie après l'instruction de recrue.

L'article 128 disposera que le service de caporal dans une école de recrues peut dans certains cas être remplacé entièrement ou partiellement par un service spécial. Cette disposition se justifie pour certains spécialistes qui n'exercent pas de commandement. En outre, le Conseil fédéral doit avoir la compétence de dispenser de ce service, entièrement ou partiellement, les caporaux qui doivent suivre encore des services d'avancement pour leur instruction ou, lorsqu'il s'agit d'aspirants officiers, de le faire remplacer par du service spécial. Les dispositions actuelles, trop rigides, sont en partie dépassées par la réorganisation de l'armée. D'une façon générale, nous considérons le service de caporal dans une école de recrues comme absolument indispensable pour les futurs officiers qui exerceront un commandement. Une certaine distinction s'impose toutefois entre les aspirants officiers des troupes combattantes et ceux des armes techniques. Ici, les matières d'enseignement sont tellement étendues que l'école d'officiers, de durée insuffisante, doit être précédée d'un cours spécial. La compensation entre le service spécial et l'école d'officiers prolongée doit être obtenue en ce sens que les aspirants officiers des troupes techniques ne suivront qu'une partie d'une école de recrues comme caporaux. De la sorte, un certain équilibre pourra être établi aussi en ce qui concerne la durée de la formation des officiers des différentes armes.

Il y a lieu de supprimer, à l'article 129, la disposition d'après laquelle la promotion au grade de fourrier ne peut avoir lieu qu'une fois l'école de recrues accomplie. La durée de la formation du fourrier est pratiquement inchangée. Nouvelles sont les dispositions sur la formation des sergents-majors, que la loi actuelle ne mentionne pas. Seuls seront instruits à l'avenir comme tels les sergents proposés par leur commandant (et non plus de tout jeunes caporaux). Ils fonctionneront comme sergents-majors dans une école de recrues. La durée de l'instruction des secrétaires d'état-major reste la même. Quant aux sous-officiers spécialistes, le Conseil fédéral

doit pouvoir ordonner les cours d'instruction qu'exige l'adaptation aux progrès constants de la technique. Il s'agit par exemple des spécialistes du service des automobiles du grade de sergent-major qui, exerçant des fonctions autres que celles de sergent-major de compagnie, doivent être formés en conséquence.

f. Instruction des officiers

Pour les troupes combattantes, la durée des écoles d'officiers, aujourd'hui de 90 ou 104 jours, ne saurait être augmentée même si elle est calculée au plus juste. Pour d'autres troupes, en revanche, le temps disponible est insuffisant. Ainsi, pour les futurs officiers automobilistes et du train, une école de 90 jours, de durée égale à celle des troupes légères et de l'infanterie, est nécessaire. Ces officiers sont incorporés en élite surtout dans des états-majors ou unités des troupes combattantes; ils doivent posséder non seulement la formation technique, mais être également bien instruits tactiquement, pour pouvoir engager efficacement leurs moyens de transport et satisfaire aux exigences de la troupe. Les aspirants du train seront d'ailleurs formés dans les écoles d'officiers d'infanterie.

Nous proposons également de prolonger d'une semaine les écoles des officiers vétérinaires et des troupes de santé et de les porter à 62 jours. Pour les vétérinaires, cette mesure a déjà fait ses preuves pendant le service actif.

La disposition selon laquelle seuls les sous-officiers peuvent être appelés à l'école d'officiers passera de l'article 131 à l'article 130. Le reste de l'article 131 appartient, par son contenu, plutôt à l'ordonnance sur l'avancement. C'est pourquoi nous proposons de l'abroger.

L'adjonction prévue à l'article 132 doit permettre au Conseil fédéral d'ordonner que les lieutenants qui n'ont pas pour tâche de conduire la troupe remplacent tout ou partie de l'école de recrues par d'autres services. De cette façon, le lieutenant récemment nommé servira uniquement selon sa formation et en vue de sa fonction ultérieure.

Les dispositions des articles 134 à 136 ont été condensées. L'article 134 ne mentionne plus que les cours les plus importants pour l'avancement des officiers; il reprend les dispositions actuelles des articles 135 et 136 relatives à la compétence de l'Assemblée fédérale d'ordonner d'autres cours d'instruction pour les officiers.

L'article 135 dispose que les futurs commandants d'unité font du service dans une partie de l'école de sous-officiers et dans une école de recrues. En revanche, les capitaines qui n'auront pas à exercer de commandement devront pouvoir être dispensés entièrement ou partiellement de ces services. Le Conseil fédéral devra pouvoir fixer les détails, ainsi que les services d'avancement au grade de major.

Aux termes des dispositions actuelles, le futur commandant d'unité doit suivre une école de recrues et une école de sous-officiers. Ces écoles qui représentent en une fois une période de 20 ou 21 semaines de service occasionnent certaines difficultés d'ordre professionnel aux intéressés, premiers-lieutenants de 28 à 30 ans. On a dès lors cherché à remédier à la situation. On ne saurait toutefois abandonner l'école de recrues. Le futur commandant d'unité doit être soigneusement préparé à sa tâche et posséder une expérience qu'il ne saurait acquérir en un laps de temps plus court. On peut en revanche renoncer à l'école de sous-officiers entière. Une semaine suffit pour permettre au commandant de compagnie de prendre contact avec le corps des sous-officiers et de se préparer à sa tâche de commandant d'unité à l'école de recrues.

Pour atténuer les effets des longues périodes de service imposées aux futurs commandants d'unité, d'autres mesures seront encore prises, par exemple l'octroi de congés suffisants et la répartition des divers services d'avancement sur plusieurs années.

La nouvelle version de l'article 136 reprend en partie les dispositions de l'article 135. Le 2^e alinéa permet de convoquer au service le personnel de la mobilisation et d'assurer ainsi le bon fonctionnement de celle-ci.

g. Etat-major général

Il est indiqué de renoncer à l'avenir au cours d'état-major général III, prévu à l'article 137, et de prolonger en revanche le cours II. Ce cours sera divisé en deux parties, comme le cours I. Ce projet présente non seulement l'avantage de permettre de mieux répartir l'enseignement, mais aussi de réduire de 17 jours la durée des services des officiers d'état-major général et de les répartir sur plusieurs années. Il en résultera un allègement sensible des services imposés aux officiers d'état-major général.

III. Dispositions diverses

Les articles 22 à 26 concernent les secours militaires. Ils peuvent être abrogés, car ils sont en fait caducs par suite de l'application aux militaires de toutes les professions du régime des allocations pour perte de salaire et de gain. Nous renvoyons à ce sujet au chapitre VII, département militaire, du rapport du Conseil fédéral sur sa gestion en 1947.

L'organisation des troupes, que l'Assemblée fédérale arrête en vertu de l'article 52, détermine dans une large mesure les éléments, le fractionnement et l'ordre de bataille de l'armée. Par suite des modifications nombreuses de l'ordre de bataille, de la composition et des effectifs de l'armée dues aux nécessités de l'heure, les dispositions trop rigides des articles 38, 39, 45 et 46 sont sujettes à amendements répétés souvent pour des questions insigni-

fiantes. Il apparaît donc opportun de charger le Conseil fédéral non seulement d'arrêter l'ordre de bataille de l'armée, mais encore — en élargissant la portée de l'article 53 — de déterminer ses éléments et son fractionnement. Le Conseil fédéral restera naturellement lié par les prescriptions de l'organisation des troupes. Compte tenu de la portée des dispositions de l'article 52 et des nouvelles de l'article 53, les articles 38, 39, 45 et 46 peuvent être abrogés.

L'article 47 qui concerne les places fortifiées et la garde des forts est sans objet depuis longtemps; il peut être abrogé.

L'article 63, 1^{er} alinéa, lettre *e*, prévoit le grade de colonel brigadier qui jusqu'ici n'était qu'un titre. Nous envisageons de fixer dans l'ordonnance sur l'avancement que les colonels, et non seulement des colonels brigadiers, peuvent accéder au grade de colonel divisionnaire. Le but est d'éviter que de jeunes commandants de régiment capables ne soient appelés à commander une unité d'armée qu'après avoir exercé pendant quelque temps le commandement d'une brigade ou d'un corps équivalent.

L'article 68 tient compte du postulat Stähli demandant l'allègement des travaux administratifs des commandants de troupes. Il est donc prévu de confier au commandant de l'école de sous-officiers le soin de nommer les caporaux. Cette innovation se justifie pleinement, car en général les élèves, qui passent de l'école de recrues à celle de sous-officiers sans servir dans leur unité ou état-major ne sauraient être qualifiés par les commandants de troupes. En revanche, ces derniers continueront à décider la promotion des sous-officiers et à nommer les appointés; ils sont en effet en mesure de les juger au cours des services accomplis avec l'unité.

La modification de l'article 147, 2^e alinéa, a pour effet de limiter l'approbation du Conseil fédéral au seul règlement de service. Le nouveau règlement d'administration, qui, par sa nature, ressortit d'ailleurs à l'Assemblée fédérale, vous sera soumis séparément avec message à l'appui.

Nous avons relevé dans notre III^e rapport du 14 novembre 1947 à l'Assemblée fédérale concernant les arrêtés extraordinaires encore en vigueur que, lors de la prochaine révision de l'organisation militaire, les dispositions de notre arrêté extraordinaire du 1^{er} juin 1942 concernant les permis des véhicules à moteur automobiles soumis à réquisition et de leurs conducteurs devraient être insérées dans la législation ordinaire. A l'examen, il appert que de telles dispositions n'ont que faire dans le titre cinquième. Nous proposons donc d'abroger ledit arrêté et de compléter en conséquence l'article 11 de la loi du 15 mars 1932 sur la circulation des véhicules automobiles et des cycles.

La loi du 21 octobre 1909 sur l'organisation du département militaire n'a plus sa raison d'être. La seule disposition encore valable concerne les instructeurs et pourra être reprise sans difficulté dans une ordonnance du Conseil fédéral. Nous proposons par conséquent d'abroger ladite loi.

IV. SERVICE ACTIF

A la session de printemps 1947, vous aviez accepté une motion nous chargeant de vous soumettre aussitôt que possible un projet de révision du titre cinquième de l'organisation militaire, révision tendant à délimiter les prescriptions de l'état de guerre et celles de l'état de neutralité armée. Par ce message, nous avons l'honneur de vous soumettre ce projet.

1. APERÇU HISTORIQUE

L'organisation militaire du 8 mai 1850 était caractérisée en particulier par une indépendance très limitée du général envers l'autorité civile. Le commandant en chef pouvait certes ordonner toutes les mesures militaires qu'il jugeait utiles pour atteindre le but de la mise sur pied. Pour accomplir sa mission, il était cependant lié par les instructions de l'Assemblée fédérale. Il ne pouvait, de même, disposer que des troupes qu'elle désignait. La loi prévoyait, il est vrai, que l'Assemblée fédérale pouvait déléguer sa compétence au Conseil fédéral ou au général. Ce fut le cas lors de l'occupation des frontières de 1856/57. En revanche, en 1870/71, le Conseil fédéral renonça à transmettre au général les pouvoirs que lui avait délégués l'Assemblée fédérale.

Grâce à l'autorité incontestée du général Dufour, la collaboration entre pouvoirs civil et militaire ne donna lieu à aucun heurt au cours de l'occupation des frontières de 1856/57 et 1859. Une crise éclata, en revanche, en 1870/71. Abstraction faite des divergences de vues opposant le conseiller fédéral Welti, chef du département militaire, au général Herzog, cette crise fut suscitée avant tout par le fait que le Conseil fédéral s'efforçait, pour des raisons de politique intérieure, de réduire au minimum les frais de la mobilisation, tandis que le commandant en chef réclamait de façon répétée la levée d'autres troupes. En janvier et février 1871, alarmé par l'imminence du danger que l'armée Bourbaki faisait courir au pays, le général, outrepassant ses droits, décida de lui-même de demander au canton de Neuchâtel de lever des troupes de renfort. En outre, il ne donna pas suite aux instructions du Conseil fédéral lui enjoignant de licencier immédiatement une partie des troupes. La situation ne fit que se compliquer au printemps de 1871, lorsque, en sa qualité de chef du département militaire, le conseiller fédéral Welti eut pris le commandement des troupes, avant que le général Herzog ait été libéré de ses fonctions par l'Assemblée fédérale.

Fondée sur les expériences de 1870/71, *l'organisation militaire du 13 novembre 1874* donnait, en divers domaines, plus de liberté d'action au général. La loi précisait de façon impérative pour l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral les modalités de l'élection et du licenciement du général. Le droit du Conseil fédéral de donner des instructions fut réduit. Il fut en outre précisé que le Conseil fédéral devait « ordonner et exécuter la

levée des autres troupes dont le général demande la mise sur pied ». Ces modifications devaient permettre de surmonter les difficultés, telles qu'elles étaient apparues au cours de l'occupation des frontières de 1870/71. Puisque à cette époque le général était trop peu indépendant et par trop lié par les instructions du Conseil fédéral, il fallait élargir sa liberté d'action et sa compétence. Personne ne songeait alors que le pouvoir plus étendu du commandant en chef provoquerait des conflits de compétence et qu'il pourrait être nécessaire de préciser la subordination du général au pouvoir politique pour l'état de neutralité armée plus nettement que pour le cas de guerre.

Les dispositions de l'organisation militaire de 1874 n'ont jamais été appliquées. La nécessité ne s'est donc pas fait sentir de les modifier à l'occasion de *la revision de 1907*. Le titre cinquième subit simplement une adaptation d'ordre rédactionnel, tandis que les dispositions de 1874 étaient maintenues pour l'essentiel. Ces dispositions sont caractérisées par le fait que des attributions, en partie très étendues, sont dévolues au général tant pour l'état de neutralité armée que pour la guerre.

La première guerre mondiale de 1914 à 1918 montra que *l'organisation militaire du 12 avril 1907* n'apportait pas une solution satisfaisante. Plus se prolongeait la situation, que le chef d'état-major d'alors appelait « état intermédiaire entre la guerre et la paix », plus les lacunes de la loi devenaient manifestes.

Les difficultés furent de deux sortes :

Aux termes de l'article 211 de l'organisation militaire, le général pouvait disposer de l'armée seulement. La totalité de l'administration militaire dépendait en revanche, pour le service actif aussi, du département militaire. L'idée était que l'armée devait recevoir du service territorial, par l'entremise du service des étapes, les cadres et la troupe instruits, les chevaux, l'armement et le matériel, ainsi que les vivres. La coexistence des deux organismes distincts et indépendants, mais de fait appelés à collaborer étroitement, eut pour résultat de provoquer, ainsi que le colonel commandant de corps von Sprecher le relève dans son rapport sur le service actif de 1914/18, à la page 438 : « des frottements, des négociations et des écritures sans fin, qui ôtent à ceux qui y sont mêlés le goût du travail et font le plus grand tort à la cause commune ». Cette situation peu satisfaisante eut pour effet de retarder l'exécution de mesures urgentes, surtout dans le domaine du recrutement et de la fabrication des munitions. C'est ainsi que les divergences de vues entre la direction de l'armée et le service territorial empêchèrent commandants de troupes et officiers instructeurs de collaborer à la formation des recrues et des cadres. Le général ne pouvait légalement imposer ses idées sur l'éducation et l'instruction au corps des instructeurs, subordonné au service territorial. Les officiers instructeurs créèrent, le général Wille l'a précisé dans son rapport (page 19) : « une sorte de fronde comme cela est souvent arrivé durant le service actif ».

Il apparut d'autre part que l'indépendance quasi totale du général envers le pouvoir politique pendant l'état de neutralité armée devait nécessairement provoquer des tensions.

Des conflits entre le gouvernement et la direction de l'armée purent, sans doute, être évités grâce à l'esprit de compréhension dont firent preuve le Conseil fédéral et le général, et aussi parce que ce dernier n'a pas exercé en fait toutes les attributions que la loi lui conférait. En revanche, les relations entre le général et l'Assemblée fédérale ne furent pas toujours amènes. La raison du désaccord provenait de la crainte que le général pût être tenté d'abuser de son pouvoir en pratiquant sa propre politique. La méfiance envers le général s'exprima dans de nombreux postulats et motions, qui tous tendaient à assurer la prépondérance du pouvoir civil sur le commandement militaire.

Se fondant sur les expériences du service actif de 1914/18, le général Wille et le chef de l'état-major von Sprecher proposèrent de modifier la loi. Le premier demandait avant tout la révision de l'article 211 de l'organisation militaire. Le second recommandait l'introduction de dispositions applicables spécialement à l'état de neutralité armée; ces dispositions auraient limité les attributions du général; des pouvoirs plus étendus ne lui auraient été conférés qu'en cas de guerre ou de danger de guerre imminent.

Le Conseil fédéral jugeait nécessaire de reviser la loi. On en parla aux chambres, notamment en ce qui concerne le titre cinquième de l'organisation militaire, lors de la discussion du rapport sur le service actif. Il s'agissait en général de déterminer plus nettement la subordination du pouvoir militaire au pouvoir civil. Aucun résultat positif ne sortit toutefois de la discussion. Seul l'article 211 de l'organisation militaire fut modifié en 1938, conformément à la proposition du général Wille, en même temps que l'organisation de l'état-major de l'armée. La notion du service territorial telle qu'elle était consacrée par l'organisation militaire ne correspondit plus dès lors au service territorial tel qu'il est défini dans les nouvelles attributions du commandement de l'armée. Il était par conséquent nécessaire de désigner les services, qui au titre du service des approvisionnements, restent subordonnés pendant le service actif au département militaire fédéral. L'article 211 de l'organisation militaire fut ainsi modifié par la loi du 9 novembre 1938. Malgré cette amélioration, l'insuffisance des dispositions légales se fit à nouveau sentir au cours du service actif de 1939/45.

Cette fois encore, grâce à la volonté commune de collaboration, des conflits manifestes purent être évités. Un statut plus conforme aux exigences et nettement défini eût cependant permis d'éviter les divergences d'opinion qui devaient nécessairement se produire. Notre rapport du 7 janvier 1947 mentionne en détail les problèmes qu'il fallut résoudre au cours du dernier service actif. Nous pouvons dès lors nous abstenir de revenir sur les détails et nous contenter de rappeler les faits essentiels.

La nouvelle disposition de l'article 211 a fait ses preuves pendant le service actif de 1939/45. La collaboration de l'armée et de l'administration militaire permit d'éliminer les points de friction, qui au cours de la première guerre mondiale avaient compliqué la tâche et provoqué de fâcheux conflits de compétence.

C'est sans désaccord fondamental que, malgré l'imperfection de la loi, l'article 204, 2^e alinéa, de l'organisation militaire (droit conféré au Conseil fédéral de donner des instructions) a été appliqué. Il apparut bientôt que des instructions, forcément générales, se limitant à prescrire le but de la mise sur pied étaient insuffisantes. Toutes les grandes questions de stratégie revêtent une importance politique. Le Conseil fédéral ne pouvait par conséquent se contenter d'indiquer le but de la mise sur pied. Il devait aussi se réserver le droit de faire valoir le point de vue politique même dans les questions militaires. En invoquant l'article 204, 2^e alinéa, le général aurait pu défendre l'idée que le Conseil fédéral avait simplement à préciser le but de la mise sur pied. Il en serait inévitablement né des conflits, car le Conseil fédéral, incontestablement responsable de la conduite générale de la guerre, n'aurait pu renoncer à statuer en dernier ressort sur les questions politiques et militaires, voire de stratégie.

Par bonheur, le général Guisan ne s'en est pas tenu étroitement à la loi. Pour toute question importante, il a fait connaître ses intentions au Conseil fédéral. Celui-ci aurait été en mesure d'intervenir si, pour des raisons politiques, il n'avait pu se rallier à la conception stratégique du général. Rappelons à ce propos le mémorandum du 12 juillet 1940, par lequel le général informait le chef du département militaire de son intention de grouper dans le réduit le gros de l'armée. S'il est vrai que des conflits ont pu être évités grâce à la bonne volonté des personnes intéressées, on ne saurait cependant fermer les yeux sur l'imperfection de la loi. L'article 204, 2^e alinéa, ne répond plus, à l'époque de la guerre totale, aux conditions qu'exige la conduite unifiée de la guerre. Le responsable de cette conduite totale — le Conseil fédéral — doit être habilité à donner au général les instructions que les raisons d'Etat pourraient exiger.

Pendant le service actif de 1939/45, on constata encore que l'article 208 de l'organisation militaire, qui confère au général le droit de disposer à son gré de toutes les forces matérielles du pays, ne vaut pas, en fait, pour l'état de neutralité armée. L'appliquant à la lettre, le général eût pu s'ouvrir des crédits et ordonner la réquisition de biens, deux sortes de décisions qui eussent engendré des situations intolérables. De toute évidence, les mesures financières et l'acquisition du matériel pour l'armée ressortissent au Conseil fédéral. Ici également, le général Guisan, considérant les choses d'un point de vue supérieur, a renoncé à se prévaloir des dispositions légales. Il n'est pas certain toutefois qu'à l'avenir le commandant en chef agisse pareillement.

L'article 209, 1^{er} alinéa, de l'organisation militaire dispose que le général peut arrêter l'ordre de bataille de l'armée sans être lié par la loi. Se fondant sur cette disposition, la direction de l'armée décida de dissoudre des formations et d'en constituer de nouvelles. Juridiquement, les décisions du général dans ce domaine administratif n'avaient de portée que pour la durée du service actif. Si elles devaient avoir effet au delà, l'Assemblée fédérale ou le Conseil fédéral devait les ratifier. Mais il s'avéra que les modifications arrêtées par le général pour le service actif ne pouvaient pas être facilement abrogées par la suite et qu'elles préjugeaient ainsi fortement la future organisation de l'armée. Les dispositions actuelles ne tiennent pas suffisamment compte de ce fait.

Une difficulté semblable provint de l'application de l'article 209, 2^e alinéa, de l'organisation militaire, qui autorise le général à retirer, ou à confier temporairement, un commandement à un officier. Il s'est avéré que les décisions du général, prises au sujet d'officiers de carrière et valables en principe pour la durée du service actif, pouvaient être contraires au statut des fonctionnaires. Nous citerons à ce propos les difficultés suscitées par la situation du colonel commandant de corps Labhart, qui resta chef administratif du service de l'état-major général après que le colonel commandant de corps Huber l'eut remplacé comme chef de l'état-major général. Une modification de la loi s'impose si l'on veut éviter de tels conflits à l'avenir.

C'est dans la question des levées de troupes que les divergences de vues furent les plus aiguës entre le pouvoir militaire et le pouvoir politique. Rien n'est moins surprenant, car il est peu d'autres domaines où des intérêts contraires — politiques, économiques et militaires — se mêlent aussi étroitement.

La réglementation actuelle est confuse. L'article 210 de l'organisation militaire ne dit pas qui en dernière instance décide de l'étendue de la mise sur pied. Aussi l'opinion du Conseil fédéral et du général Guisan diverge-t-elle au sujet de l'interprétation de cette disposition. Le général estimait que le législateur avait à dessein renoncé à délimiter strictement la compétence et que l'entente devait être recherchée dans chaque cas; le Conseil fédéral était d'avis qu'il appartenait au gouvernement de décider de l'étendue de la mise sur pied. Une entente de principe sur l'interprétation de l'article 210 ne put être obtenue. Un *modus vivendi* s'établit cependant, en ce sens que le général Guisan se conforma en fait à l'avis du Conseil fédéral. Il proposa au Conseil fédéral les mises sur pied, sans jamais en ordonner lui-même. Dans la plupart des cas, il s'établit une entente satisfaisante pour le général et le Conseil fédéral. Une seule fois, lors du débarquement en Normandie, de sérieuses divergences de vues naquirent de l'appréciation différente de la situation. De cette différence, le général conclut dans son rapport que la loi devrait conférer, en cas d'urgence, au commandant en chef la compétence de lever des troupes de sa propre initiative,

sous réserve de ratification par le Conseil fédéral. Notons en revanche que les retards signalés par le général ne provenaient pas de ce que le temps eût manqué pour rechercher l'entente. La raison véritable de l'octroi partiel de l'autorisation demandée par le général de mettre sur pied les troupes de la couverture frontière réside dans le fait que le Conseil fédéral ne pouvait se ranger aux arguments de la direction de l'armée. Les cas d'extrême urgence seront très rares. En règle générale, le contact pourra toujours s'établir à temps entre le général et le Conseil fédéral.

Le problème des congés et dispenses a soulevé des difficultés pareilles à celles que suscita la question de l'étendue des mises sur pied. Les mesures envisagées avant 1939 à ce sujet furent insuffisantes. Des difficultés, dues à la délimitation imprécise de la compétence du département militaire et de la direction de l'armée, persistent tout au long du service actif.

Relevons finalement que le dernier service actif montra aussi clairement combien un étroit contact entre le commandant en chef et le gouvernement est essentiel. Tous les problèmes militaires importants touchent d'une manière ou d'une autre aux questions politiques et économiques. Les envisager uniquement du point de vue militaire créerait, en temps de neutralité armée surtout, de dangereuses tensions.

Le service actif terminé, le général et le chef de l'état-major général se sont prononcés sur la question de la révision du titre cinquième de l'organisation militaire. Le général recommanda d'amender l'article 210. Le chef de l'état-major général proposa de réviser entièrement le titre cinquième. Il relevait que les attributions étendues conférées au commandant en chef par l'article 208 se justifiaient pour le cas de guerre, mais qu'elles devaient être limitées pour le cas de neutralité armée. Seule une subordination bien définie du commandant en chef au gouvernement permettrait d'établir pour l'avenir un statut satisfaisant.

Dans le rapport sur la gestion pour 1943, le Conseil fédéral s'était déjà prononcé dans ce sens. Son rapport du 7 janvier 1947 soulignait à nouveau la nécessité de distinguer entre l'état de guerre et l'état de neutralité armée et de subordonner nettement le pouvoir militaire au pouvoir civil. En acceptant le postulat dont il est question au début de l'exposé, les chambres se sont ralliées en principe à cette manière de voir.

2. NÉCESSITÉ D'UN STATUT PARTICULIER POUR LE CAS DE GUERRE ET LE CAS DE NEUTRALITÉ ARMÉE

L'état de neutralité armée, ainsi que l'a si bien défini le colonel commandant de corps von Sprecher « n'est pas la guerre, mais pas non plus la paix ».

Il s'apparente à la guerre en ce sens que déjà en cas de danger imminent, le souci de l'indépendance de l'Etat, que priment en temps de paix les autres

préoccupations des pouvoirs publics, prend une importance particulière. En revanche, aussi longtemps que la guerre n'a pas éclaté, la vie civile suit plus ou moins son cours normal, marquée, notamment pendant un long service actif, de moments critiques et de périodes de détente. Tout en reconnaissant pleinement la nécessité de maintenir et de renforcer la préparation à la guerre, on doit admettre que le pays ne pourrait soutenir pendant des années un effort tel que celui qu'il devrait accomplir bon gré mal gré dans les conditions particulières créées par la guerre. Dans l'état de neutralité armée, les considérations d'ordre politique et économique passent au premier plan; l'intérêt militaire, qui en cas de guerre prime tout, doit leur céder le pas.

La neutralité armée, état intermédiaire entre la paix et la guerre, nous réserve des tâches et des difficultés particulières. Le statut de l'état de paix, qui ne prévoit pas de commandant en chef, ne satisfait pas aux exigences de la neutralité armée, pas plus d'ailleurs que les dispositions établies pour le cas de guerre. Si de graves perturbations dans la vie publique en général ont pu être évitées en 1914/18 et 1939/45, on le doit uniquement au fait que les dispositions légales, conçues uniquement en vue de l'état de guerre, n'ont pas été appliquées à la lettre. Cette méthode, qui a permis de tourner certaines difficultés, est cependant contraire à l'esprit de la loi. Les dispositions légales sont faites pour être appliquées telles qu'elles sont. Il peut être parfois nécessaire de déroger aux règles établies. Mais il ne saurait être question de faire durablement de l'exception la règle, ainsi qu'on l'a fait à l'égard du titre cinquième de l'organisation militaire au cours des deux derniers services actifs.

Le fait d'être obligé, faute de dispositions particulières, d'appliquer à l'état de neutralité armée des règles conçues pour le cas de guerre présente les inconvénients suivants :

- En vue d'épargner à la vie publique les perturbations découlant de l'exécution de ces prescriptions, on hésitera à décréter l'état de service actif. Toute hésitation implique cependant le danger d'une décision tardive.
- Si le général doit renoncer à la compétence que lui confère la loi, son autorité en pâtit. Sa situation juridique est plus forte lorsque la loi ne lui donne que des droits qu'il peut exercer sans avoir à craindre de troubler la vie de la nation.
- Toute dérogation à la loi, si justifiée ou inévitable soit-elle, est un premier pas vers l'anarchie juridique. Dans un Etat démocratique, le sentiment ne doit pas se répandre que les autorités suprêmes ne se considèrent pas comme liées par les textes légaux.

Ces considérations militent en faveur d'une réglementation particulière pour l'état de neutralité armée. Les arguments avancés ici ou là

contre la distinction à faire entre la guerre et la neutralité armée ne nous semblent pas pertinents. Constatons avant tout qu'il est possible de passer sans heurts d'un régime à l'autre.

3. NATURE DU NOUVEAU STATUT

A. Les dispositions générales sur le service actif

La loi devra distinguer, logiquement, entre *le service d'ordre*, *le service pour l'état de neutralité armée* (service de neutralité) et *le service de guerre*. Le terme général de service actif, embrassant le tout, sera maintenu.

Pour le *service d'ordre*, il y a lieu d'arrêter des dispositions précises, correspondant mieux à la situation nouvelle et réglant les attributions de la Confédération et des cantons.

Les *dispositions concernant la mise sur pied et la mise de piquet* devront être simplifiées et adaptées à la situation.

Il sied de relever que la mobilisation partielle ou totale doit être décrétée par le Conseil fédéral aussitôt que surgira la possibilité d'une atteinte à la neutralité ou un danger de guerre. Il est de toute importance pour le succès de notre défense que l'armée, ou du moins une partie des troupes, puisse être mise sur pied à temps.

La disposition prévoyant que le Conseil fédéral surveille l'exécution de la mise sur pied n'est plus applicable sous cette forme. En cas de service actif, la section de la mobilisation passe à l'état-major de l'armée. C'est celui-ci — et non plus le Conseil fédéral — qui dès cet instant répond de l'exécution de la mise sur pied. Le deuxième alinéa de l'article 198 doit donc être supprimé.

Les prescriptions concernant la mise de piquet sont trop détaillées. Il suffira de préciser que le Conseil fédéral peut, avant de décréter la mobilisation, mettre des troupes de piquet.

En outre, il y a lieu de fixer, de façon générale également, les devoirs des cantons et communes, ainsi que des particuliers. Les dispositions de détail et les prescriptions d'exécution, telles que nous les trouvons encore aux articles 199, 3^e alinéa, 200, 213 et 214 de l'organisation militaire, ne doivent pas figurer dans la loi, mais dans une ordonnance du Conseil fédéral et sur l'affiche de mise sur pied. Les dispositions réprimant les contraventions aux prescriptions sur la mise de piquet (art. 213, 4^e al.) doivent à l'avenir figurer dans le code pénal militaire. Pas plus que d'autres dispositions pénales, elles n'ont leur place dans l'organisation militaire.

Les articles 201, 202, 212, 216, 217 à 220 de l'organisation militaire confèrent à l'Etat, en cas de service actif, des *droits extraordinaires* à l'égard

des citoyens. L'Etat doit pouvoir — en guerre et en partie déjà pendant l'état de neutralité armée — exiger de chacun le service personnel, sans avoir à tenir compte des libertés et droits individuels reconnus en temps normal, et disposer de la propriété privée.

Ce droit d'intervenir dans le domaine du droit privé répond à une nécessité absolue. A quoi serviraient les droits et libertés individuels si l'Etat qui les garantit devait s'effondrer ou tomber sous la dépendance de l'étranger? En temps de guerre, chacun doit par conséquent mettre sa personne à la disposition du pays et le défendre dans la mesure de ses forces. Pour bien conduire la guerre, l'Etat doit en outre pouvoir disposer en principe librement de la propriété privée. La loi ne doit pas lui refuser les moyens qui lui sont nécessaires au moment du danger pour protéger son existence, et, par elle, le droit. L'exemple de la Grande-Bretagne au cours de la dernière guerre démontre qu'une démocratie luttant pour son existence doit momentanément conférer à l'Etat des pouvoirs discrétionnaires.

Pour l'état de neutralité armée, le pouvoir extraordinaire de l'Etat ne devra, cela va sans dire, pas être aussi étendu que pour la guerre. L'obligation suprême imposée au citoyen non astreint au service militaire de mettre sa personne au service du pays (art. 203, 1^{er} al., OM) demeurera limitée au cas de guerre.

Les prescriptions particulières sur *l'exploitation en temps de guerre des entreprises de transport, des établissements et ateliers militaires* peuvent être condensées, si l'on se borne à l'énoncé des principes.

La nouvelle rédaction des dispositions sur l'exploitation de ces entreprises et établissements en temps de guerre (qui pourront être réunies en un seul article), ainsi que la simplification des prescriptions concernant la fourniture des chevaux et des moyens de transport, permettront de *supprimer les chapitres III et IV du titre cinquième de l'organisation militaire*. Les dispositions qui seront maintenues trouveront place sans inconvénient au chapitre I.

La *question du passage du service de neutralité armée au service de guerre* donne lieu aux remarques suivantes:

Les récents événements montrent que la guerre peut écloser brusquement. Il faut donc faire en sorte que le passage de la neutralité armée à la guerre s'exécute dans le délai le plus bref et sans difficulté.

La solution la meilleure est que la loi confère au Conseil fédéral le droit de mettre en vigueur les dispositions pour l'état de guerre, au moment où apparaissent les premiers signes d'une agression du pays. Il appartient en effet au Conseil fédéral de prendre cette décision, qui concerne des questions de nature non seulement militaire, mais également politique. Lorsque le général juge le moment venu, il a le devoir d'avertir le Conseil fédéral et de lui proposer de décréter l'état de guerre.

Malgré la plus grande vigilance, les hostilités peuvent éclater avant que le Conseil fédéral ait été en mesure d'ordonner l'état de guerre. Dans ce cas, les dispositions du droit de guerre entrent en vigueur sans autre formalité.

B. Le commandant en chef

a. Généralités

La solution du problème rencontre deux difficultés principales, qu'on ne peut surmonter complètement.

La première résulte des *rapports entre le statut organique et les personnes responsables*. En définitive, ce qui importe c'est moins la lettre même du droit que son application. Celle-ci dépend dans une très large mesure de la personnalité des exécutants, de leur caractère et de leurs aptitudes. Les problèmes d'organisation se réduisent donc toujours à des questions de personnes.

Les dispositions organiques ne sauraient toutefois garantir que le choix se portera sur l'homme de la situation. Les erreurs sont possibles. La personne étant plus importante que les règles organiques, l'idéal serait de pouvoir adapter celles-ci au caractère du titulaire de la fonction. La chose pourrait se faire jusqu'à un certain point aux échelons inférieurs de l'organisation militaire, mais dans une mesure restreinte seulement lorsqu'il s'agirait de transformer un appareil aussi vaste que l'armée. Ici, une certaine stabilité s'impose, surtout en ce qui concerne les rapports entre les chefs militaires supérieurs et les autorités politiques. Si souhaitable qu'il soit de mesurer les attributions et les responsabilités aux capacités et au caractère des hommes, un ordre rigide s'impose dans ce domaine.

Les dispositions organiques sont forcément rigides et ne peuvent pas tenir suffisamment compte du caractère des personnes chargées de les appliquer. *C'est pourquoi elles ne devraient poser que les principes généraux, sans entrer dans les détails*. Elles devraient faire une place aussi large que possible à l'affirmation des qualités personnelles et s'en remettre, en ce qui concerne l'exécution, aux intéressés, qui assumeront alors l'entière responsabilité de leurs décisions.

L'organisation revêtant en quelque sorte un caractère impersonnel, elle doit être créée pour des *personnalités moyennes*. On ne peut compter ni avec des hommes de génie, ni avec des incapables ou des faibles. Une réglementation établie en vue de prévenir les abus ne ferait qu'éveiller la susceptibilité des chefs militaires et paralyser toute initiative. Pour être viable, une organisation a au contraire besoin d'hommes de bonne volonté, ayant un jugement sain et de l'énergie. Sinon, les prescriptions les plus judicieuses ne serviront à rien. En réglant la compétence pour le service actif, il faut partir de l'idée que le général et les membres du Conseil fédéral rechercheront ensemble la meilleure solution. Si l'accord sur le fond n'exclut

pas les divergences de vues, on doit toutefois pouvoir admettre de part et d'autre la volonté de conciliation.

L'autre difficulté provient de ce que la situation juridique du général est caractérisée par une *contradiction* inévitable en soi.

Toutes les fonctions publiques sont étroitement liées entre elles. Pour que l'unité de l'activité politique soit assurée, en temps de paix comme en temps de guerre, il faut qu'une seule autorité soit responsable du tout. A cette seule autorité suprême doivent être subordonnés tous les organes de l'Etat.

Comme on ne peut concevoir une dictature militaire qui conférerait au général le pouvoir de statuer en dernier ressort également sur les questions politiques, il ne reste qu'à subordonner le commandant en chef au Conseil fédéral qui, aux termes de l'article 95 de la constitution, est l'autorité directoriale et exécutive supérieure de la Confédération.

Pour être en mesure d'assumer sa responsabilité d'autorité administrative suprême, le Conseil fédéral devrait, en bonne logique, pouvoir donner au général, dans les limites de la constitution et de la loi, toutes les instructions qu'il jugerait utiles et intervenir, au besoin, dans tous les domaines de l'activité militaire. Il reste bien entendu qu'il devrait s'imposer une certaine réserve dans l'exercice de sa compétence et ne pas intervenir sans raison dans les affaires militaires. *En droit* cependant, les pouvoirs du Conseil fédéral devraient être illimités, sinon l'Assemblée fédérale ne pourrait pas le rendre entièrement responsable de son activité. Toute autorité qui répond de l'activité d'une autre autorité doit pouvoir lui donner des instructions. Quant à savoir dans quelle mesure elle exercerait alors son pouvoir de commandement dans un cas concret, c'est une autre affaire. Sur ce point, Walther Burckhardt dit avec raison : « Les autorités administratives sont étroitement liées entre elles. L'autorité supérieure répond de l'autorité inférieure, le gouvernement répond du tout, conformément à l'unité de l'intérêt public. La responsabilité de l'autorité supérieure implique nécessairement le droit de donner à l'autorité inférieure des instructions qui ont force obligatoire. »

La subordination au Conseil fédéral de tous les organes exécutifs est toutefois en contradiction avec la nécessité d'une indépendance aussi large que possible dans la conduite des opérations militaires. En cas de neutralité armée et, à plus forte raison en temps de guerre, le commandant en chef doit pouvoir disposer de la plus grande liberté d'action. L'immixtion des autorités politiques complique sa tâche, compromet le secret des opérations et retarde l'application des mesures militaires. Il s'ensuivrait — logiquement toujours — que le général devrait être juridiquement indépendant du Conseil fédéral et placé sur pied d'égalité. Tant qu'il dépendrait de l'autorité politique et que le Conseil fédéral pourrait intervenir dans la conduite des opérations, il courrait en effet le danger d'être gêné

dans son action tout en étant responsable de l'efficacité des dispositions prises pour la guerre. Mais si la loi conférait au général la situation indépendante commandée par l'intérêt militaire, l'unité de la direction politique de l'Etat serait mise en question.

La contradiction est, en soi, irréductible. Aucune solution ne satisfera cependant pleinement la logique. Plus la situation du commandant en chef sera indépendante, plus la conduite de la guerre risquera d'échapper au contrôle politique et d'obéir à ses propres lois. Inversement, plus la conduite des opérations dépendra de l'autorité politique, plus grande sera l'unité politique; mais dans ce cas, la conduite de la guerre pourra être exposée à des influences défavorables. La contradiction ne peut pas être éliminée; il faut trouver un compromis, sinon absolument logique, du moins raisonnable.

La règle générale qui résoudra le problème d'une façon pratique peut se résumer ainsi qu'il suit:

Subordonner en principe le général au pouvoir civil pour toutes les questions politiques importantes, mais lui laisser une autonomie aussi large que possible dans le domaine purement militaire.

Mais une autre difficulté surgit, due à l'impossibilité de délimiter nettement les questions politiques et militaires. « Tout se tient », dit Burckhardt, « et ce qui paraît insignifiant peut, suivant les circonstances ... prendre une certaine importance politique ». Il en est ainsi dans tous les domaines de l'activité militaire, du choix des chefs aux problèmes d'ordre stratégique et technique.

Des questions, militaires en apparence, peuvent, selon la situation, revêtir un caractère politique déterminant. L'interdépendance entre le politique et le militaire exclut d'emblée toute solution consistant à définir dans une formule générale ces deux notions. Il ne reste qu'à examiner chaque fois si l'on doit donner la priorité aux intérêts militaires ou aux intérêts politiques. Mais comme il est impossible d'obtenir de la sorte une solution entièrement satisfaisante, les autorités doivent être en mesure de s'élever au-dessus de leur spécialité pour acquérir, chacune dans leur sphère, une vue d'ensemble. Au siècle de la guerre totale, le commandant en chef doit être préparé politiquement, ses décisions les plus importantes revêtant également un caractère politique. A quoi servirait-il d'agir judicieusement du point de vue militaire si l'on négligeait le but politique final? Inversement, l'homme d'Etat doit être suffisamment au courant des questions de stratégie et d'organisation militaire pour pouvoir tenir compte, dans ses décisions, des intérêts militaires légitimes.

Lorsque les avis divergent sur des questions à la fois militaires et politiques, le Conseil fédéral et le général doivent non pas s'obstiner, mais rechercher un compromis raisonnable. Ce ne sera peut-être pas toujours facile, mais c'est en tout cas la seule façon d'arriver à une solution satis-

faisante, malgré la délimitation, nécessairement contradictoire, des attributions.

b. L'élection du général

Incontestablement, le général doit être nommé déjà en cas de danger imminent de guerre. Les tensions politiques et militaires, telles qu'elles se produisent généralement en période de neutralité armée, exigent, comme en temps de guerre, des décisions rapides malgré une situation encore incertaine. A notre époque de « guerre des nerfs » et de « guerre politique », la lutte ne commence pas seulement à l'ouverture des hostilités. Dans les domaines si importants du renseignement, du contre-espionnage, de la lutte contre la « cinquième colonne » et de la propagande, l'état de guerre existe déjà avant l'ouverture du feu. La situation évolue d'ailleurs avec une rapidité telle que le passage de l'état de danger de guerre imminent à la lutte ouverte peut se réduire à une question d'heures. Il est alors impossible de maintenir l'organisation de paix.

Le général doit donc être nommé en temps de neutralité armée déjà. On marquera la différence avec l'état de guerre en précisant simplement que pour l'état de neutralité armée, le commandant en chef n'aura pas encore tous les droits qu'il exercera en temps de guerre.

Les dispositions nouvelles de la loi prescriront que le général ne sera nommé que si une mise sur pied pour « protéger la neutralité ou l'indépendance du pays » est envisagée ou ordonnée. Il se peut que, indépendamment du service d'ordre, on mobilise des troupes par simple mesure de police. Rappelons, à ce propos, le renforcement de la garde de la frontière par des troupes en 1945. En droit, il s'agit de mises sur pied pour le service actif. Mais il est évident que, même opérées sur une large échelle, elles ne justifieraient pas la nomination d'un général.

Aux termes de l'article 85, chiffre 4, de la constitution (disposition que nous retrouvons à l'article 204 de l'organisation militaire), l'Assemblée fédérale élit le général.

Sous l'impression de l'agression contre l'Autriche, la proposition avait été faite, en 1938, de faire nommer le général par le Conseil fédéral. Aucune suite ne lui fut donnée. La question de savoir si le général doit être nommé par le Conseil fédéral ou l'Assemblée fédérale reste toutefois ouverte.

Relevons que la situation juridique du général ne dépend pas de sa nomination par l'Assemblée fédérale ou le Conseil fédéral. D'autres titulaires de charges, bien que nommés par les chambres, sont soumis à l'autorité du Conseil fédéral, tel par exemple le chancelier de la Confédération. Même élu par l'Assemblée fédérale, le général peut être subordonné au Conseil fédéral.

Du point de vue politique, la situation du général est plus forte s'il est élu par l'Assemblée fédérale. Il est alors l'homme de confiance du peuple

tout entier et non seulement le mandataire du Conseil fédéral. La signification politique (nous ne disons pas juridique) de ce fait ne doit pas être sous-estimée.

Le général qui ne jouit pas de la pleine confiance des autorités civiles et du peuple ne peut pas s'imposer, quelles que soient ses qualités militaires.

Cette considération milite en faveur de l'élection du commandant en chef par l'Assemblée fédérale.

On objectera qu'une brusque déclaration de guerre empêchera l'Assemblée fédérale de se réunir et d'élire le général. La solution consisterait à charger le Conseil fédéral de désigner le général *en cas d'urgence*. Il ne serait alors plus question d'une ratification par l'Assemblée fédérale. Le général nommé, on ne pourrait en effet plus discuter son choix sans saper son autorité et ouvrir une crise dangereuse. La nomination par le Conseil fédéral ne constituerait toutefois qu'une mesure de nécessité, prise seulement si l'Assemblée fédérale était empêchée de se réunir à temps. Dans ce cas, le Conseil fédéral répondrait devant l'Assemblée fédérale et le pays non seulement de son choix mais devrait encore leur fournir la preuve qu'il n'a usé de son pouvoir extraordinaire que sous l'empire de la nécessité.

Les expériences faites au cours des divers services actifs nous amènent à penser que le général doit être élu par l'Assemblée fédérale, sur la proposition du Conseil fédéral, l'Assemblée fédérale gardant, comme devant, le droit de se déterminer. En cas de refus, elle ne désignerait pas elle-même un nouveau candidat, mais demanderait une nouvelle proposition au Conseil fédéral. Cette manière de procéder est la seule indiquée, parce que de nature à créer les rapports de confiance indispensables à une féconde collaboration entre le général et le Conseil fédéral. On ne saurait imposer au Conseil fédéral un candidat qu'il ne juge pas qualifié.

c. Le licenciement du général

Le général se retire dès le service actif terminé. La chose allant de soi, il n'est pas nécessaire de le dire dans la loi.

En revanche, la loi doit accorder au Conseil fédéral le droit de proposer en tout temps à l'Assemblée fédérale le remplacement du général. La décision doit appartenir à l'Assemblée fédérale, au même titre que la nomination. Mais elle ne pourra rejeter sans raisons majeures la proposition du Conseil fédéral. Celui-ci ne peut en effet pas être contraint de collaborer avec un commandant en chef qui n'a plus sa confiance.

Il se peut que, comme pour l'élection, l'Assemblée soit empêchée de se réunir à temps. Dans ce cas, le Conseil fédéral doit pouvoir agir. Il est évident que, pour le remplacement du général, le Conseil fédéral assume également, devant l'Assemblée fédérale et le pays, l'entière responsabilité de sa décision, notamment en ce qui concerne l'urgence de la mesure.

De son côté, le général doit avoir le droit de présenter sa démission, qu'il devra être acceptée. On ne saurait exiger de lui qu'il reste en fonction s'il estime ne plus pouvoir prendre la responsabilité de certaines dispositions du Conseil fédéral.

Il est bien entendu que ni le Conseil fédéral, en ce qui concerne la proposition de remplacement, ni le général, en ce qui concerne l'offre de démission, ne devront abuser de cette possibilité pour imposer leur manière de voir dans des questions d'importance secondaire.

d. La suppléance

La loi actuelle prévoit que le général momentanément empêché d'exercer son commandement est remplacé par le plus ancien commandant de corps d'armée. Cette disposition, peu claire et matériellement peu satisfaisante, pourrait, suivant les circonstances, contraindre le Conseil fédéral à accepter un suppléant qu'il juge, politiquement et militairement, inférieur à sa tâche. La désignation du suppléant préjuge en fait dans une large mesure la nomination d'un nouveau général. Dans ces conditions, nous estimons que cette question doit être réglée à l'avenir par le Conseil fédéral. Jusqu'à sa décision, le suppléant sera le chef d'état-major général.

L'article 206 de l'organisation militaire ne répond plus aux circonstances. Si le Conseil fédéral — comme il le doit — ordonne à temps la mobilisation de guerre et fait élire le général, la situation prévue par ledit article ne se présentera pas. La disposition selon laquelle le département militaire exerce le commandement de l'armée tant que le général n'est pas encore nommé, est surannée. L'article 206 doit être abrogé.

e. Les instructions du Conseil fédéral au général

Aux termes de l'article 204 de l'organisation militaire, le Conseil fédéral instruit le général du *but* de la mise sur pied. Cette définition est trop sommaire. Elle part de cette idée, erronée selon nous, que la conduite de la guerre constitue un domaine indépendant où seule domine la volonté du commandant en chef. Il en était peut-être ainsi autrefois, jusqu'à un certain point, lorsque l'armée se battait dans une région étroitement délimitée et que les autres parties du pays n'avaient guère à souffrir des opérations. Il suffisait peut-être, à la rigueur, que le gouvernement indiquât au commandant en chef le but, lui laissant toute liberté quant à l'action. Les temps ont changé. A l'époque de la guerre totale, le général ne peut plus jouir d'une liberté absolue, le gouvernement devant au contraire pouvoir imposer sa manière de voir partout où les décisions stratégiques ont également une importance politique. Maître de la décision sur les buts de guerre, il ne saurait tolérer, dans l'ordre politique, que leur réalisation soit entravée ou même rendue impossible par des mesures militaires.

Il est généralement admis, à l'étranger, que dans la conduite de la guerre, la décision suprême appartient au pouvoir politique. Au cours de

la dernière guerre, dans tous les Etats belligérants, y compris les démocraties, les chefs de gouvernement se sont réservé d'approuver les plans d'opérations et, partant, la décision sur les questions stratégiques d'ordre général. Les chefs militaires n'étaient que leurs conseillers techniques et les interprètes de leur volonté. Le gouvernement assumait à lui seul la responsabilité des opérations générales. Parlant devant le congrès américain, Churchill disait : « La guerre moderne est totale. Il faut donc que ceux qui la conduisent soient soutenus et, au besoin, même dirigés par les hommes d'Etat responsables. Seul le gouvernement possède la vue générale qui le met à même d'engager les forces, non seulement militaires, mais aussi politiques et économiques du pays, et de les faire converger toutes vers le même but. »

Cette opinion, seule juste, doit être la nôtre aussi. Le Conseil fédéral doit laisser au général, dans l'exécution de sa mission, la plus grande liberté d'action et ne pas s'immiscer dans les questions purement militaires. Mais c'est lui, et non le général, qui fixe le but. Il doit naturellement s'inspirer des considérations du général. Il serait en effet absurde de fixer à l'armée un but politiquement juste qui ne pourrait pas être atteint pour des raisons militaires. Même s'il doit tenir compte des considérations militaires, le Conseil fédéral doit être seul à déterminer la voie politique à suivre.

Il est clair qu'en cette matière le Conseil fédéral doit s'imposer la plus grande réserve et s'interdire toute immixtion dans les questions purement militaires, sans portée politique. En *droit* cependant, sa compétence de donner des instructions au général doit être absolue.

L'article 204, 2^e alinéa, de l'organisation militaire doit donc être modifié par l'extension du droit conféré au Conseil fédéral de donner des instructions, tant pour la guerre que pour l'état de neutralité armée.

En fin de compte, l'esprit de compréhension et le tact des hommes politiques responsables, ainsi que l'attitude résolue du général joueront cependant un rôle bien plus grand qu'une subtile délimitation des attributions, qui pourrait se révéler inefficace au moment décisif.

f. Les rapports du général avec les autorités politiques

Le général, nous l'avons déjà relevé, doit être subordonné au Conseil fédéral en cas de neutralité armée et de guerre. Le colonel commandant de corps Huber dit avec raison dans son rapport :

« Une situation claire 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 à ma connaissance dans tout 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. » (page 461).

Dans la pratique, cette subordination est déjà largement admise, avec cette seule restriction que le général soumet son rapport à l'Assemblée fédérale, autorité électrique, et non au Conseil fédéral. Cette tradition remonte à l'époque de la Diète. Bien qu'elle n'ait, en fait, pas grande importance, il conviendrait, en bonne logique, d'y renoncer et de prescrire au général d'adresser son rapport au Conseil fédéral. Le fait que le rapport doit être adressé directement à l'Assemblée fédérale pourrait faire naître l'idée erronée que le général, parce qu'élu par cette autorité, est placé hiérarchiquement sur le même pied que le Conseil fédéral et répond de son activité devant le parlement.

L'importance des fonctions assumées par le général ne permet pas de le subordonner au département militaire. Il doit être subordonné au Conseil fédéral, en période de neutralité armée comme en temps de guerre. La voie du service passe toutefois par le chef du département militaire. En pratique, une entente pourra intervenir, dans les affaires de moindre importance, directement entre le général et le chef du département, de sorte que seules les questions de principe devront être soumises au Conseil fédéral. Le droit du général d'en appeler dans ces cas au Conseil fédéral et d'exposer devant lui son opinion doit être consacré par la loi. Pareille disposition répond d'ailleurs à la règle suivie jusqu'ici.

A l'étranger, le chef du gouvernement dispose d'un ou de plusieurs conseillers militaires (en France, dès 1939, du « chef d'état-major général », en Angleterre et aux Etats-Unis d'Amérique, des « chiefs of staff »). Cette solution se justifie pour les grandes puissances qui sont engagées sur différents théâtres de guerre. Dans notre petit pays, il serait inconcevable que le Conseil fédéral fit appel à un conseiller autre que le général. Toute innovation dans ce sens provoquerait les plus graves conflits.

Convient-il d'accorder au général le moyen légal d'empêcher les interventions injustifiées du Conseil fédéral dans les questions d'ordre purement militaire ?

Pratiquement, on pourrait le faire en lui accordant la possibilité de s'adresser à l'Assemblée fédérale. Celle-ci dirait alors si les instructions du Conseil fédéral au général ou une intervention directe dans les affaires de son commandement constituent un abus de pouvoir.

Il s'agit d'une question où la forme rejoint le fond. Ainsi donc, l'Assemblée fédérale saisie d'une question de compétence devrait, qu'elle le veuille ou non, se déterminer, en dernière instance, également sur le fond. Cela contredirait à sa mission d'autorité suprême de surveillance. Son rôle consiste à contrôler l'administration et à demander compte au Conseil fédéral de sa gestion, non pas à arbitrer les intérêts politiques et militaires. La responsabilité du Conseil fédéral serait restreinte et le principe de la subordination du général au Conseil fédéral compromis si l'Assemblée fédérale devait, en cas de divergences de vues, se prononcer pour le général ou le Conseil fédéral.

Il faut s'en remettre au Conseil fédéral du soin de déterminer la nature, politique ou militaire, d'une question, ce qui ne signifie pas qu'il doive pouvoir intervenir à son gré dans les affaires militaires. Lié, comme toute autorité, par la constitution et la loi, il examinera avec soin si des raisons politiques le contraignent d'intervenir ou s'il doit, au contraire, s'abstenir.

Le général doit assumer la *responsabilité* de ses actes. Cette responsabilité est d'autant plus grande qu'il est indépendant et dispose de pouvoirs étendus. Cette large liberté de mouvement ne lui est accordée que pour le rendre d'autant plus responsable de son activité.

Il sied de distinguer entre la responsabilité juridique et la responsabilité politique.

La responsabilité de droit pénal ou civil ne joue pratiquement aucun rôle. On ne peut guère admettre que le général puisse commettre un acte délictueux dans l'exercice de ses fonctions ni être rendu responsable de dommages matériels.

La responsabilité politique n'en revêt que plus d'importance. Elle implique pour le Conseil fédéral le droit de critiquer l'activité du général et de lui recommander une autre attitude. Si ces mesures sont insuffisantes, il a la faculté de proposer à l'Assemblée fédérale de remplacer le général. On peut admettre toutefois qu'une critique fondée servira déjà de stimulant.

Si le général est responsable envers le Conseil fédéral, il l'est en fin de compte aussi devant le pays.

Bien que sa responsabilité envers le Conseil fédéral découle des principes constitutionnels, l'organisation militaire devrait contenir une disposition réglant cette responsabilité.

Pour être en mesure de rendre le général responsable, le Conseil fédéral doit pouvoir lui demander compte de ses actes. Le général devra fournir des renseignements sur toutes les questions qui lui sont posées, en tout temps et non seulement après la fin de sa mission. Il en fut d'ailleurs ainsi jusqu'ici. Le droit du Conseil fédéral de se renseigner ne saurait être limité. Sinon, il ne pourrait pas prendre des décisions, ni fournir à l'Assemblée fédérale les renseignements qu'elle demanderait, ni juger si le commandant en chef est à la hauteur de sa tâche ou s'il faut le relever de ses fonctions. Il est toutefois superflu, nous semble-t-il, de le mentionner dans la loi. L'obligation de fournir des renseignements découle de la responsabilité du général envers le Conseil fédéral.

g. Les attributions du général

Il sied, en ce qui concerne les pouvoirs de commandement et de décision du général, de distinguer entre l'état de neutralité armée et la guerre. En temps de guerre, le commandant en chef doit disposer de pouvoirs très étendus sur les forces en hommes et en matériel. En cas de neutralité

armée, ces pouvoirs doivent en revanche, mieux que par le passé, être délimités dans l'intérêt d'une harmonieuse collaboration avec les autorités civiles.

1. ÉTAT DE NEUTRALITÉ ARMÉE

Mise sur pied de troupes

Ce problème fut la source d'innombrables difficultés au cours des services actifs de 1870/71 à nos jours. La raison en est que la loi contient à ce sujet des dispositions conférant au général des attributions qu'il ne peut pas exercer en cas de neutralité armée sans provoquer de sérieux conflits entre le pouvoir militaire et le pouvoir civil. Ces dispositions n'ont, à vrai dire, jamais été appliquées telles quelles.

La question de l'ampleur de la mise sur pied est, somme toute, politique. Le général doit indiquer le nombre des troupes qu'en raison de la situation politique et militaire il croit devoir mettre sur pied et maintenir sous les armes. Le rôle du Conseil fédéral est alors de trouver un juste équilibre entre les intérêts militaires, économiques et financiers. C'est donc à lui et non au général de déterminer l'importance de la mise sur pied.

On court, il est vrai, le danger de voir les événements de 1871 se répéter. Mais une erreur possible du Conseil fédéral ne constitue pas un motif suffisant pour retirer à l'autorité exécutive suprême la décision sur une question politique aussi importante et la remettre au général. Celui-ci n'a pas qualité pour juger du problème politique dans son ensemble. Il suffit de laisser au général la responsabilité de renseigner en temps utile le Conseil fédéral sur les nécessités militaires.

Nous n'estimons pas nécessaire d'introduire dans la loi une disposition réglant les congés et les dépenses. Le pouvoir du Conseil fédéral de fixer l'étendue de la mise sur pied implique celui d'arrêter des règles générales à ce sujet. Tel fut d'ailleurs le cas dans le passé. Il va de soi que les autorités militaires doivent avoir le droit de statuer dans ce domaine conformément aux règles posées par le Conseil fédéral.

La réglementation proposée tient compte de l'opinion que le colonel commandant de corps Huber, s'inspirant des expériences du dernier service actif, a émise dans son rapport: « Si (dans le cas de neutralité armée) toute l'armée n'est pas nécessaire, il me paraît absolument justifié que le Conseil fédéral, sur la proposition du général, décide de l'ampleur des mises sur pied » (page 461). Le général Guisan a, lui aussi, reconnu en principe au Conseil fédéral le droit de déterminer l'ampleur de la mise sur pied. Il dit: « La tradition de notre système de milices veut que les citoyens prennent les armes à l'appel du gouvernement qu'ils se sont donné » (page 238).

La question est simplement de savoir si, conformément à la proposition du général Guisan, il convient d'accorder au commandant en chef, exceptionnellement en cas d'urgence, la compétence de mettre lui-même sur pied des troupes, sous réserve de la ratification du Conseil fédéral.

Disons, à ce propos, que dans le cas de neutralité armée — et c'est le seul qui entre ici en considération — la liaison entre le général et le Conseil fédéral est rapidement établie, pour ainsi dire sans perte de temps. Toutefois, dans le cas d'une attaque par surprise qui pourrait, suivant les circonstances, empêcher une entente préalable, les dispositions visant le cas de neutralité armée ne seraient plus applicables; elles seraient remplacées, dès l'ouverture des hostilités, par celles que nous proposons pour l'état de guerre et où il est dit que le général dispose sans restriction de toutes les forces armées.

S'il existe en revanche, comme en juin 1944, des doutes sur la nécessité de lever de nouvelles troupes, le retard proviendra non pas de la difficulté d'une prise rapide de contact entre le général et le Conseil fédéral, mais de la divergence de vues. Dans ce cas, on ne saurait conférer au commandant en chef le droit d'ordonner de lui-même des levées de troupes, puis d'invoquer l'urgence pour mettre le Conseil fédéral devant un fait accompli.

C'est pour cette raison que nous renonçons à prévoir pour le commandant en chef un droit extraordinaire de mise sur pied.

L'étendue des pouvoirs de commandement du général

En temps de neutralité armée, le général ne doit pouvoir disposer que des troupes dont la levée a été approuvée par le Conseil fédéral.

Dans les limites des instructions arrêtées par le Conseil fédéral pour la mise sur pied, le pouvoir de commandement du général doit logiquement s'étendre à *toutes* les troupes.

Il ne saurait être question de revenir à la situation d'avant 1938, époque où le service territorial était subordonné au département militaire. L'administration militaire doit, non seulement en temps de guerre, mais déjà en cas de neutralité armée, être rattachée au commandement de l'armée. L'instruction dans les écoles et cours, notamment, ne saurait être confiée à un service particulier indépendant de l'armée. Le général doit au contraire pouvoir exercer son influence dans ce domaine également. Il n'existe qu'un but, qui est le même pour l'armée, les écoles et les cours. La concordance du but et des méthodes doit être fixée par le général lui-même et non par un organe militaire quelconque ou même par une autorité civile.

Les nouvelles dispositions doivent faire ressortir clairement que, dès le début du service actif, les services de l'administration militaire passeront aux ordres du commandement de l'armée, sauf exceptions dûment énumérées.

Le droit de disposer des forces matérielles

L'article 208, 2^e phrase, de la loi actuelle confère au général, en ce qui concerne les moyens matériels (crédits, approvisionnements, propriété foncière, etc.) une compétence qu'il n'est en mesure d'exercer en cas de neutralité armée qu'au prix des plus sérieux conflits avec le pouvoir civil.

En cas de neutralité armée, le général doit, en ce qui concerne les moyens matériels, être subordonné sans équivoque possible à l'autorité politique. En effet, comme pour la détermination de l'ampleur de la mise sur pied, les dépenses militaires, ainsi que la répartition de stocks de matières premières et de produits fabriqués entre l'armée et l'économie, constituent un problème politique dont la solution relève du Conseil fédéral. Le général ne doit pouvoir disposer que des moyens que le Conseil fédéral met à sa disposition.

Le droit du général d'arrêter l'ordre de bataille

Aux termes de l'article 209 de l'organisation militaire, le général arrête l'ordre de bataille de l'armée, sans être lié par la loi. Cela veut dire qu'il doit pouvoir le modifier, tant que dure le service actif, pour des considérations stratégiques et tactiques, mais qu'il n'a pas le pouvoir de préjuger l'organisation de l'armée en temps de paix.

Cette disposition est judicieusement formulée. Mais il ne faut pas oublier que même si elle n'est applicable que pour la durée du service actif, les mesures dictées par le général ne laissent pas, en fait, de préjuger l'avenir.

Dès lors, s'il ne doit pas en être ainsi, le général doit être tenu de requérir l'approbation du Conseil fédéral chaque fois que les modifications apportées à l'ordre de bataille sont de nature à exercer une influence sur le statut futur de l'armée. Lorsqu'il s'agit de modifications organiques de portée financière, le général est de toute façon tenu d'en référer au Conseil fédéral, qui lui ouvre les crédits nécessaires. Cette compétence du Conseil fédéral ne doit cependant pas être limitée au côté financier du problème. La question des dépenses est souvent moins importante que d'autres considérations au sujet desquelles le Conseil fédéral doit également pouvoir se prononcer, dès que les dispositions du général préjugent la forme future de l'organisation militaire. C'est dans ce sens que l'article 209 doit être amendé.

Les pouvoirs du général dans les questions de personnel

En temps de neutralité armée déjà, le général doit en principe avoir le droit de choisir ses collaborateurs et les commandants de troupes. L'accomplissement de sa tâche dépend en grande partie d'une étroite collaboration avec eux. Il doit donc avoir un droit en matière d'attribution ou de retrait de commandement.

Une exception à cette règle s'impose toutefois, selon nous, en ce qui concerne la nomination du chef de l'état-major général et de l'adjutant général. La loi actuelle prévoit que le Conseil fédéral nomme le chef de l'état-major général, après avoir entendu le général. Elle ne dit rien de la nomination de l'adjutant général.

Pour des raisons d'ordre politique, nous tenons à avoir notre mot à dire à ce sujet. Le chef de l'état-major général et l'adjutant général doivent.

donc être nommés par le Conseil fédéral, sur la proposition du général. Si le Conseil fédéral n'approuve pas la proposition au général, celui-ci lui en soumet une nouvelle.

La compétence accordée au général de confier temporairement ou retirer un commandement (art. 209, 2^e al., OM) doit être maintenue. Mais il faut créer la possibilité de conférer un effet durable aux décisions du général, notamment lorsqu'elles sont en rapport avec les prescriptions en vigueur pour les fonctionnaires. Lorsque le général confie à un fonctionnaire, dans l'armée, un poste qui ne répond pas à celui qu'il occupe dans l'administration, ou s'il retire leur commandement à des officiers instructeurs qui sont alors congédiés sans pension, les conséquences peuvent être fâcheuses de part et d'autre. C'est pourquoi les décisions du général et les dispositions relatives au statut des fonctionnaires doivent s'harmoniser. Comme il est évident que le général ne peut assurer cette adaptation, la décision définitive doit appartenir au Conseil fédéral. Le général aura toutefois le droit de proposer à ce dernier les mutations *définitives* qu'il juge indispensables. Le Conseil fédéral les approuvera en tant que faire se peut. Pour faciliter l'application de ces mesures, le Conseil fédéral doit, en temps de service actif, avoir la possibilité de déroger aux dispositions sur le statut des fonctionnaires, sous réserve des droits d'ordre pécuniaire des fonctionnaires intéressés.

2. EN CAS DE GUERRE

La guerre déclarée, les rapports entre le Conseil fédéral et le général se dérouleront à maints égards plus simplement que pendant l'état de neutralité armée.

En temps de guerre, le général doit pouvoir disposer d'emblée et sans restriction aucune de tous les moyens engagés, sous quelque forme que ce soit. La question de l'ampleur de la mise sur pied ne se pose plus, l'armée entière étant mobilisée. Même si nous envoyons au feu le dernier des soldats avec tout le matériel disponible, jamais nous ne serons aussi forts que nous pourrions le désirer.

Dans une guerre telle que nous devrions la subir, la conduite des opérations prime toute autre activité, publique ou privée. Dans un petit pays, bientôt entièrement engagé dans la lutte, les considérations économiques et financières, d'importance primordiale pour une grande puissance, ne joueront chez nous qu'un rôle secondaire, comparé aux opérations militaires. La guerre déclenchée, nous ne pourrions probablement plus maintenir notre production industrielle, ni assurer des communications régulières et encore moins cultiver entièrement notre sol. Si paradoxal que cela puisse paraître, l'argent lui-même — celui de l'Etat comme celui des particuliers — perdra une bonne partie de sa signification. La question des crédits, si importante en temps de paix ou de neutralité armée, passera à l'arrière-plan en cas de guerre. Seul comptera, en défini-

tive, le matériel dont nous disposerons. Que pourrait entreprendre le général avec de simples crédits ?

Il s'ensuit que l'article 208, 2^e alinéa, de l'organisation militaire, qui permet au général de disposer de toutes les forces du pays, en hommes et en matériel, répond aux circonstances du temps de guerre. Il répond aux besoins d'un petit Etat luttant contre des forces supérieures. Une disposition aussi importante ne peut être envisagée que pour la guerre. On ne saurait conférer au général une compétence aussi large pour le cas de neutralité armée. L'article 208, 2^e alinéa, n'a d'ailleurs jamais été appliqué en fait, pour de bonnes raisons.

En cas de guerre, cependant, le général doit, ainsi que le prescrit l'article 208, pouvoir ordonner toutes les mesures militaires nécessaires et disposer à son gré de toutes les forces du pays. La seule restriction justifiée consiste en ce que le Conseil fédéral peut l'instruire du but à atteindre. A l'inverse de ce qui se passerait en cas de neutralité armée, le général doit, en cas de guerre, avoir la compétence d'adapter l'organisation de l'armée aux nécessités de la lutte, sans être lié par les prescriptions légales. Il doit, lui et ses commandants, avoir le droit de dissoudre des unités et de constituer de nouveaux groupements. Il doit pouvoir remplacer les officiers qui ne donnent pas satisfaction, comme aussi procéder à des promotions et des remises de commandement devant l'ennemi, toutes choses inconcevables en temps normal. Ni le grade, ni l'ancienneté, ni les services antérieurs ne sont déterminants dans le choix des chefs. A la guerre, le principe de l'égalité de traitement des candidats perd toute signification. Ce qui importe, c'est de trouver au moment décisif l'homme qui réponde à la situation.

Conférer au général des pouvoirs absolus de commandement et de décision est chose possible à la guerre, où la stabilité organique — à la différence de l'état de neutralité armée — ne joue plus aucun rôle. La guerre amène dans tous les domaines des bouleversements tels que les modifications plus ou moins importantes apportées à l'organisation du temps de paix ne comptent plus. Il faudra de toute façon recommencer par la base.

A l'ouverture des hostilités, le général ne peut, certes, pas modifier d'un moment à l'autre l'organisation des troupes. Mais il ne doit pas moins, lui et ses commandants, avoir le droit d'ordonner toutes les mesures qu'exige la conduite du combat. La dérogation au statut en vigueur est une question d'opportunité, non de droit.

D'autre part, les pouvoirs de commandement et de décision du général doivent être limités aux *forces armées*. Il ne doit pas, en temps de guerre non plus, devenir le dictateur qui dirigerait l'activité publique et privée. La direction générale de la guerre appartient au Conseil fédéral, le général se bornant à diriger les opérations militaires.

La notion de « forces » est soumise à des fluctuations inhérentes à la conduite de la guerre. On entendait autrefois par « forces du pays en

hommes » les hommes armés, tandis qu'il s'agit aujourd'hui également des hommes et des femmes qui, armés ou non, prennent part au combat dans l'armée de campagne, dans les formations liées au sol (protection de la frontière, brigades du réduit, organisations territoriales, troupes de destructions, etc.), les services de l'arrière, la protection antiaérienne et les gardes locales. Est déterminante l'affectation à un organisme qui sert à la conduite des opérations. La distinction n'est pas toujours facile. Il est cependant indiqué de s'en tenir à l'expression, très générale, de « forces ». Tout autre texte plus étroit nous exposerait au risque de ne pouvoir comprendre dans cette notion de nouvelles formations appelées à jouer un rôle au cours des combats.

4. REMARQUES FINALES

La modification que nous avons l'honneur de vous proposer se meut dans les limites du droit constitutionnel. Il en est de même du droit à conférer au Conseil fédéral de nommer ou de remplacer le général en cas d'urgence, lorsque l'Assemblée fédérale est empêchée de se réunir à temps. Ce droit extraordinaire découle de la tâche qui lui incombe, de par la constitution, de veiller à la sûreté extérieure de la Suisse, au maintien de son indépendance et de sa neutralité (art. 102, ch. 9). Le général doit être nommé lorsque la mobilisation est ordonnée, en cas de danger de guerre imminent. Si l'Assemblée fédérale est empêchée de procéder à l'élection, le Conseil fédéral y pourvoira. S'il ne le faisait pas, la sûreté extérieure, le maintien de l'indépendance du pays et de sa neutralité seraient compromis. Notre projet vise donc simplement à définir dans la loi un droit découlant de la constitution.

La revision du chapitre cinquième de l'organisation militaire nécessite une modification rédactionnelle d'autres dispositions de la loi.

* * *

Nous fondant sur les explications qui précèdent, nous avons l'honneur de vous recommander d'approuver le projet ci-annexé d'une loi modifiant l'organisation militaire.

Nous saisissons cette occasion pour vous renouveler, Monsieur le Président et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 2 juillet 1948.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, CELIO

Le chancelier de la Confédération, LEIMGRUBER

(Projet)

LOI FÉDÉRALE
modifiant l'organisation militaire
(Classes de l'armée, instruction, service actif)

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu le message du Conseil fédéral du 2 juillet 1948,

arrête:

Article premier

Sont abrogés les articles et intitulés suivants de la loi sur l'organisation militaire du 12 avril 1907, avec les modifications survenues jusqu'au 12 décembre 1947:

- a. L'article 2, l'intitulé du chapitre III du titre premier, les articles 8, 35, 36, 37, 53, 63, 1^{er} alinéa, lettre e, 68, 75, 78, 1^{er} alinéa, 79, 2^e alinéa, 80, 2^e alinéa, 99, 115, 116, l'intitulé du chapitre IV du titre troisième, les articles 123, 128, 135, le titre cinquième « Service actif », avec les articles 195 à 210 et 212 à 220 de la loi du 12 avril 1907;
- b. Les articles 119, 120, 121 et 137, 1^{er} alinéa, modifiés par la loi du 28 septembre 1934;
- c. L'article 122, modifié par la loi du 24 juin 1938 (prolongation des cours de répétition);
- d. Les articles 99, 1^{er} alinéa, et 122 bis, modifiés par la loi du 24 juin 1938 (cours des troupes de couverture de la frontière et cours spéciaux de la landwehr et du landsturm);
- e. Les articles 129, 136 et 211, modifiés par la loi du 9 novembre 1938;
- f. Les articles 1, 3, 20, 93 et 99, 5^e alinéa, modifiés par la loi du 22 décembre 1938;
- g. Les articles 118, 2^e alinéa, 119, 1^{er} alinéa, 127, 128, 1^{er} alinéa, 130 et 134, modifiés par la loi du 3 février 1939;
- h. L'article 124, modifié par la loi du 12 décembre 1947.

Ces articles et intitulés sont remplacés par les dispositions suivantes :

Art. 1^{er}. Tout Suisse est tenu au service militaire.

Le citoyen doit le service militaire dès le commencement de l'année dans laquelle il atteint l'âge de vingt ans et jusqu'à la fin de celle où il atteint l'âge de soixante ans.

Il l'accomplit dans l'élite, la landwehr, le landsturm ou dans le service complémentaire.

Art. 2. Celui qui n'accomplit pas le service dans l'élite et la landwehr est soumis à la taxe d'exemption. L'homme astreint au service complémentaire en est exonéré selon l'importance du service accompli. La taxe est due jusqu'à l'âge de quarante-huit ans révolus.

Cette taxe est l'objet d'une loi spéciale.

Art. 3. Les jeunes gens aptes au service peuvent être autorisés à servir avant l'âge légal. Ils satisfont néanmoins à toutes les obligations de leur classe d'âge.

Les dispositions sur le recrutement anticipé sont réservées.

Intitulé du chapitre III du titre premier

III. CARACTÈRE DES OBLIGATIONS MILITAIRES

Art. 8. Le service militaire comprend :

- a. Le service d'instruction ;
- b. Le service actif, soit la défense de l'indépendance de la patrie contre l'étranger et le maintien de la tranquillité et de l'ordre à l'intérieur (art. 2 de la constitution).

Art. 20. Le service complémentaire est destiné à seconder l'armée et à la décharger de certaines tâches.

Sont attribués au service complémentaire les hommes qui y sont déclarés aptes par une commission de visite sanitaire.

Peuvent l'être aussi :

- a. Des Suisses et Suissesses qui se présentent volontairement ;
- b. Des citoyens suisses qui n'ont pas encore atteint l'âge de servir mais dont l'armée a besoin, en temps de service actif, pour certaines tâches ;
- c. En cas de guerre, avec l'assentiment du commandement de l'armée, des militaires exclus du service selon les articles 16, 17 et 18, ainsi que des officiers et des sous-officiers relevés de leur commandement selon l'article 19.

Le Conseil fédéral arrête l'organisation du service complémentaire.

Art. 35. L'élite est formée des militaires de vingt à trente-six ans révolus; la landwehr, des militaires de trente-sept à quarante-huit ans révolus; le landsturm, des militaires de quarante-neuf à soixante ans révolus.

Les militaires devenus inaptes au service dans la classe de l'armée correspondant à leur âge peuvent être transférés prématurément dans une autre classe sur décision d'une commission de visite sanitaire.

Art. 36. Les capitaines et les officiers subalternes sont en règle générale incorporés dans la classe de l'armée correspondant à leur âge. Ils peuvent, suivant les besoins, y être maintenus plus longtemps ou transférés prématurément dans une autre classe.

Les officiers supérieurs sont attribués, suivant les besoins, aux différentes classes de l'armée.

Les officiers peuvent, s'ils y consentent, être maintenus au service au delà de l'âge de servir.

Art. 37. Le passage d'une classe à l'autre et la libération du service militaire ont lieu le 31 décembre de l'année dans laquelle le militaire a atteint la limite d'âge supérieure fixée à l'article 35 pour chaque classe.

En temps de neutralité armée et de guerre, le Conseil fédéral peut ajourner le passage d'une classe à l'autre.

Art. 53. Sur la base des arrêtés que l'Assemblée fédérale prend en vertu de l'article 52, le Conseil fédéral fixe les éléments et le fractionnement de l'armée et dresse l'ordre de bataille.

Art. 63, 1^{er} al., lettre e.

Officiers supérieurs:

Major, lieutenant-colonel, colonel, colonel brigadier, colonel divisionnaire, colonel commandant de corps, général.

Art. 68. La promotion au grade de caporal appartient aux commandants des écoles de sous-officiers. La promotion des sous-officiers et la promotion au grade d'appointé appartiennent aux commandants des états-majors et des unités. Les promotions ont lieu suivant les besoins et à l'ancienneté.

Art. 75. Les militaires de l'élite montés, incorporés dans la cavalerie, doivent posséder, à titre permanent, un cheval de selle propre au service. La Confédération livre aux officiers montés, incorporés dans la cavalerie, un cheval de selle aux conditions prévues pour la troupe.

Art. 78, 1^{er} al. Le cheval reste aux mains de l'homme aussi longtemps que celui-ci est monté en vertu de son incorporation dans l'élite. En dehors

du service, l'homme le nourrit et le soigne à ses frais; il peut l'employer à tout usage qui n'en compromette pas les qualités militaires.

Art. 79, 2^e al. L'homme qui entretient mal son cheval ou n'est plus en état de le garder est transféré dans une autre arme. Il doit rendre son cheval.

Art. 80, 2^e al. L'homme qui a accompli dix ans de service dans une unité montée de la cavalerie avec le même cheval en devient propriétaire.

Art. 93. L'armement et l'équipement personnel sont retirés aux hommes qui ne sont pas en état de les entretenir, qui les négligent ou sont libérés avant la fin de leur temps de service.

Le Conseil fédéral détermine les cas où l'armement et l'équipement personnel doivent être rendus lorsque l'homme passe dans le service complémentaire.

Art. 99. L'armement et l'équipement personnel des sous-officiers, appointés et soldats en âge de servir dans l'élite ou la landwehr sont inspectés chaque année; ceux des sous-officiers, appointés et soldats en âge de servir dans le landsturm, ainsi que ceux des hommes équipés du service complémentaire, tous les deux ans.

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

Art. 115. La durée des écoles et cours fixée par la présente loi peut être augmentée de deux jours au plus pour certains militaires nécessaires à l'exécution de travaux spéciaux d'organisation et de licenciement.

Art. 116. Les autorités militaires peuvent convoquer, dans les limites des services réglementaires, le personnel auxiliaire nécessaire à l'organisation des écoles et cours.

Des militaires peuvent être au besoin convoqués à des services volontaires. Ils ont les mêmes droits et obligations que les militaires qui font un service réglementaire.

Le Conseil fédéral peut ordonner des cours spéciaux pour la formation des hommes qui accomplissent du service volontaire.

Art. 118, 2^e al. La durée de l'instruction des recrues est de cent dix-huit jours, de cent trente-deux jours pour les dragons montés.

Art. 119. Les spécialistes (mécaniciens, maréchaux ferrants, selliers, charrons, serruriers, infirmiers, etc.) sont instruits en partie dans des écoles de recrues ordinaires, en partie dans une école de recrues spéciale.

Le Conseil fédéral règle la durée et l'ordre de ces services.

Intitulé du chapitre IV du titre troisième

IV. SERVICES D'INSTRUCTION DES TROUPES

Art. 120. Les officiers accomplissent tous les services d'instruction de leur unité ou état-major. Pour les officiers en âge de servir dans la landwehr ou le landsturm, le Conseil fédéral peut toutefois restreindre l'obligation d'accomplir ces services.

Les sergents et les sous-officiers supérieurs font en élite douze cours de répétition, les caporaux, appointés et soldats, huit.

Les sous-officiers et soldats incorporés dans les troupes frontière, de forteresse, de réduit et de destruction font en landwehr trente-six jours au plus de service d'instruction dans les cours de complément, ceux des autres troupes, vingt-quatre jours au maximum.

Les officiers et les sous-officiers suivent en outre des cours préparatoires de cadres.

Art. 121. Les corps de troupes et unités de l'élite sont appelés au cours de répétition chaque année; ceux de la landwehr suivent des cours de complément selon les instructions du Conseil fédéral.

Les corps de troupes et unités formés d'hommes de plusieurs classes de l'armée sont convoqués aux cours de répétition ou aux cours de complément conformément aux instructions du Conseil fédéral.

Art. 122. Les cours de répétition sont de vingt jours. Ils sont précédés immédiatement de cours préparatoires de cadres de trois jours pour les officiers, de deux jours pour les sous-officiers.

Le Conseil fédéral fixe la durée des cours de complément dans les limites des dispositions légales (art. 120). Il peut les faire précéder de cours préparatoires de cadres de trois jours au plus pour les officiers, de deux jours pour les sous-officiers.

Art. 122 bis. Dans certains cas, le Conseil fédéral peut déroger, dans les limites de la durée totale des services prescrits, aux dispositions établies par les articles 120 à 122.

Art. 123. En cas de réorganisation ou de nouvel armement d'un corps de troupes ou d'une unité de l'élite ou de la landwehr, l'Assemblée fédérale est autorisée à ordonner des services spéciaux et à en fixer la durée.

Elle est autorisée à ordonner pour le landsturm des cours d'instruction de trois jours au plus. Le Conseil fédéral peut en ordonner en cas d'urgence.

Art. 123 bis. L'Assemblée fédérale peut ordonner des cours d'instruction pour le service complémentaire. Elle en fixe la durée.

Ces cours sont de trois jours au plus pour les hommes qui ont quarante-huit ans révolus. En cas d'urgence, le Conseil fédéral peut ordonner des cours semblables de trois jours au maximum.

Art. 124. Les sous-officiers, appointés et soldats de l'élite et de la landwehr armés du mousqueton ou du fusil, ainsi que les officiers subalternes des troupes ou des services auxiliaires, armés du mousqueton ou du fusil, sont tenus de faire chaque année, dans une société de tir, jusqu'à l'âge de quarante ans révolus, les exercices de tir prescrits. Le Conseil fédéral peut autoriser des exceptions. Celui qui ne fait pas son tir ou ne remplit pas les conditions requises est appelé à un cours de tir spécial, sans solde.

Art. 127. Les appointés et soldats proposés comme sous-officiers suivent une école de sous-officiers de vingt-sept jours.

Art. 128. Les caporaux nouvellement nommés font comme tels une école de recrues ou un service spécial de même durée.

Le Conseil fédéral peut dispenser de ce service, entièrement ou partiellement, les caporaux qui, pour leur instruction, doivent encore accomplir des services d'avancement ou, lorsqu'il s'agit d'aspirants officiers, le faire remplacer par un service spécial. Les besoins des différentes troupes sont déterminants à ce sujet.

Art. 129. Les sous-officiers proposés pour le grade de fourrier suivent une demi-école de recrues comme caporal et une école de fourriers de trente-quatre jours, puis fonctionnent comme fourrier dans une école de recrues.

Les sergents proposés pour le grade de sergent-major fonctionnent comme sergent-major dans une école de recrues.

Les sous-officiers proposés comme secrétaires d'état-major suivent une école de secrétaires d'état-major de vingt-sept jours.

Le Conseil fédéral fixe, pour les sous-officiers, la durée des cours d'instruction nécessaires à l'exercice de fonctions spéciales.

Art. 130. Les futurs officiers sont instruits dans une école d'officiers. La durée de cette école est de :

- a. Quatre-vingt-dix jours dans l'infanterie, les troupes légères, les troupes des transports automobiles et le train;
- b. Cent quatre jours dans l'artillerie, les troupes d'aviation et de défense contre avions et le génie;
- c. Soixante-deux jours dans les autres troupes.

L'école d'officiers peut avoir lieu en deux parties.

Art. 134. Les officiers proposés pour l'avancement suivent des écoles centrales I et II de vingt-sept jours chacune, une école centrale III, les

cours tactiques-techniques I et II et un cours pour services derrière le front, de vingt jours chacun.

D'autres cours pour l'instruction des officiers sont ordonnés par l'Assemblée fédérale.

Art. 135. Les premiers-lieutenants prévus comme commandant d'une unité d'infanterie, des troupes légères, d'artillerie, d'aviation (organisation au sol), de défense contre avions, du génie, des subsistances, des transports automobiles et du train suivent une partie d'une école de sous-officiers et une école de recrues en qualité de commandant d'unité.

Le Conseil fédéral fixe la durée du service dans une école de recrues ou du service spécial pour les autres premiers-lieutenants prévus pour l'avancement au grade de capitaine, et pour les capitaines prévus pour l'avancement au grade de major.

Le Conseil fédéral fixe dans l'ordonnance sur l'avancement les autres écoles et cours que les officiers prévus pour l'avancement doivent accomplir.

Art. 136. Le Conseil fédéral est autorisé à convoquer des officiers à des écoles et cours d'autres armes, à un service de recrutement ou à un autre service spécial.

Pour assurer la mobilisation, le Conseil fédéral peut convoquer à certains services le personnel de la mobilisation.

Art. 137, 1^{er} al. Les cours suivants, organisés en deux parties chacun, sont destinés à l'instruction de l'état-major général :

- a. Le cours d'état-major général I, de soixante-huit jours, pour les futurs officiers d'état-major général;
- b. Le cours d'état-major général II, de cinquante-quatre jours, pour les officiers qui ont fait le cours d'état-major général I.

Art. 147, 2^e al. Le Conseil fédéral approuve le règlement de service.

Titre cinquième

SERVICE ACTIF

I. Dispositions générales

Art. 195. L'armée est chargée d'assurer la défense de la patrie contre l'étranger et le maintien de la tranquillité et de l'ordre à l'intérieur (art. 2 de la constitution).

Art. 196. Le service actif comprend :

- a. Le service d'ordre;
- b. Le service pour l'état de neutralité armée (service de neutralité);
- c. Le service de guerre.

Art. 197. Les cantons disposent de la force armée de leur territoire pour assurer l'ordre et la tranquillité à l'intérieur.

Le canton supporte, conformément aux prescriptions fédérales, les frais des levées cantonales de troupes.

Le Conseil fédéral peut lever des troupes à la demande d'un canton, ou lorsqu'il le juge nécessaire.

En cas de neutralité armée ou de guerre, le maintien de l'ordre et de la tranquillité à l'intérieur incombe à la Confédération lorsque des troupes doivent être employées à cet effet. Le Conseil fédéral donne au général les instructions nécessaires.

Art. 198. La Confédération dispose de l'armée en cas de neutralité armée et de guerre.

Les troupes levées pour le service actif fédéral prêtent serment.

Art. 199. Le Conseil fédéral ordonne la mobilisation partielle ou générale de l'armée dès qu'une violation de la neutralité est possible ou qu'il y a danger de guerre.

Il peut mettre des troupes de piquet.

Art. 200. Le Conseil fédéral fixe les obligations des cantons, des communes et des particuliers pour la mise de piquet ou la mobilisation.

Art. 201. Dès que la mobilisation partielle ou générale est ordonnée pour protéger la neutralité ou l'indépendance du pays, les prescriptions sur le service pour l'état de neutralité sont applicables.

Le Conseil fédéral a la compétence de mettre en vigueur les dispositions sur le service de guerre. Elles ont effet, sans autre formalité, dès que le pays est attaqué.

Art. 202. Lorsque des troupes sont mises sur pied pour le service actif fédéral, chacun est tenu de mettre, pour des fins militaires, sa propriété mobilière et immobilière à la disposition des autorités militaires ou de la troupe. Cette obligation implique les préparatifs nécessaires à faire déjà en temps de paix.

La Confédération accorde une indemnité équitable pour l'usage, la moins-value et la perte de la propriété.

Art. 203. En cas de service actif, le Conseil fédéral peut décréter l'exploitation de guerre des entreprises de transports publiques ou concessionnaires, ainsi que des établissements et ateliers militaires. Le droit de disposer du personnel et du matériel de ces entreprises passe aux autorités militaires. Celles-ci peuvent demander l'établissement de nouvelles installations ou la destruction de celles qui existent. Le personnel ne peut plus quitter son

service; il est soumis aux lois militaires. La Confédération indemnise les entreprises pour le préjudice que leur cause l'exploitation de guerre.

Art. 204. En temps de guerre, tous les Suisses doivent mettre leur personne à la disposition du pays et le défendre dans la mesure de leurs forces.

Art. 205. En cas de neutralité armée ou de guerre, le Conseil fédéral peut, en dérogation à l'article 4, ordonner le recrutement et l'appel au service des hommes aptes de classes plus jeunes.

II. Commandement en chef

Art. 206. L'Assemblée fédérale élit le général, sur la proposition du Conseil fédéral, dès qu'une levée de troupes importante est prévue ou ordonnée pour garantir la neutralité ou assurer l'indépendance du pays.

Lorsque l'Assemblée fédérale est empêchée de se réunir à temps, le Conseil fédéral nomme le général.

Art. 207. L'Assemblée fédérale peut licencier en tout temps le général, s'il le demande, ou sur la proposition du Conseil fédéral.

En cas d'urgence et lorsque l'Assemblée fédérale est empêchée de se réunir à temps, le Conseil fédéral peut pourvoir au remplacement du général.

Art. 208. Le général momentanément empêché d'exercer son commandement est remplacé par le chef de l'état-major général jusqu'au moment où le Conseil fédéral aura statué.

Art. 209. Le général est subordonné au Conseil fédéral. La voie du service passe par le département militaire. Le général peut en tout temps demander d'être entendu par le Conseil fédéral.

Le Conseil fédéral assigne à l'armée sa mission. Dans ses instructions au général, il se borne à en indiquer le but politique et laisse au général le soin des mesures d'ordre purement militaire.

Le général répond envers le Conseil fédéral de l'accomplissement de sa mission.

Art. 210. Le général exerce le commandement suprême de l'armée. Dans les limites des instructions du Conseil fédéral, il prend toutes les mesures qu'il juge nécessaires à l'accomplissement de sa mission.

Art. 211. Sur la proposition du général, le Conseil fédéral nomme le chef de l'état-major général et l'adjudant général.

Art. 212. En cas de neutralité armée, le Conseil fédéral prononce sur les mises sur pied de troupes proposées par le général.

Le général dispose des moyens matériels accordés par le Conseil fédéral.

Les modifications importantes apportées à l'organisation des troupes du temps de paix doivent être approuvées par le Conseil fédéral. En revanche, le général arrête librement l'ordre de bataille.

Le général est autorisé à procéder, pour la durée du service actif, à des remises ou à des retraits de commandement. Le Conseil fédéral règle la situation administrative des intéressés, sans être lié par les dispositions sur le statut des fonctionnaires, mais sous réserve de leurs prétentions d'ordre pécuniaire.

Art. 213. En cas de service de guerre, le général dispose librement des forces du pays en hommes et en matériel nécessaires à l'accomplissement de sa tâche.

Art. 214. Le général élu, restent subordonnés au département militaire, la direction de l'administration militaire, le service de l'assurance militaire, le service technique militaire, l'école fédérale de gymnastique et de sport, le service topographique. Tous les autres services de l'administration militaire passent aux ordres du commandement de l'armée.

Art. 2

Aux articles 9, 13, 18, 1^{er} et 2^e alinéas, et 88, 3^e alinéa, de la loi sur l'organisation militaire, les mots « service personnel » sont remplacés par « service militaire »; aux articles 16 et 17, par « service ».

A l'article 88, 1^{er} alinéa, le mot « soldat » est remplacé par celui de « militaire ».

Art. 3

L'article 132 de la loi sur l'organisation militaire est complété par un deuxième alinéa ainsi rédigé:

Art. 132, 2^e al. Pour les lieutenants dont la tâche n'implique pas l'exercice d'un commandement dans la troupe, le Conseil fédéral peut ordonner que le service dans une école de recrues soit remplacé par d'autres services dont la durée totale n'excède pas celle d'une école de recrues.

Art. 4

L'article 11 de la loi du 15 mars 1932 sur la circulation des véhicules automobiles et des cycles est complété par des alinéas 3, 4 et 5 ainsi rédigés:

Art. 11, 3^e 4^e et 5^e al. ³ Pour les véhicules automobiles mobilisables non admis à circuler, l'ordre de fourniture ou le livret de service du véhicule remplace, conjointement avec l'ordre militaire d'exécuter une course déterminée, le permis de circulation et la plaque de contrôle tant qu'ils ne sont pas remis à l'administration militaire ou à la troupe.

⁴ La Confédération contracte, pour les courses prévues au 3^e alinéa, l'assurance-responsabilité civile prescrite au détenteur.

⁵ Le détenteur ou son mandataire sont également autorisés à exécuter les courses prévues par le 3^e alinéa s'ils possèdent, pour la catégorie de véhicules en question, un permis de conduire échu dont le dernier renouvellement ne remonte pas à plus de deux ans.

Art. 5

Sont abrogés:

- a. Les intitulés du chapitre IV du titre premier, du chapitre II du titre deuxième, ainsi que les articles 22, 23, 24, 25, 26, 47, 100 et 105, 2^e alinéa, de la loi du 12 avril 1907 sur l'organisation militaire;
- b. L'article 20 *bis* de la loi du 12 avril 1907 sur l'organisation militaire, introduit par la loi du 22 décembre 1938;
- c. Les articles 38, 39, 45, 46 et 131 de la loi du 12 avril 1907 sur l'organisation militaire, modifiés par la loi du 9 novembre 1938;
- d. L'article 137, 3^e alinéa, de la loi du 12 avril 1907 sur l'organisation militaire, modifié par la loi du 28 septembre 1934;
- e. La loi du 21 octobre 1909 sur l'organisation du département militaire, dans la mesure où elle est encore en vigueur.

Art. 6

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

**MESSAGE du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la modification de
l'organisation militaire (Classes de l'armée, instruction, service actif) (Du 2 juillet 1948)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1948
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	28
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	5476
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	15.07.1948
Date	
Data	
Seite	825-878
Page	
Pagina	
Ref. No	10 091 207

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.