

Zeitschrift: Revue Militaire Suisse
Herausgeber: Association de la Revue Militaire Suisse
Band: 40 (1895)
Heft: 6

Artikel: Réorganisation militaire suisse
Autor: [s.n.]
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-337239>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

Download PDF: 13.01.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

REVUE MILITAIRE SUISSE

XL^e Année.

N^o 6.

Juin 1895.

Réorganisation militaire suisse.

Pour compléter et en partie rectifier les données relatives à l'avant-projet du Département militaire fédéral que nous avons publié dans notre livraison d'avril écoulé, nous nous empressons de reproduire ci dessous, de la Feuille fédérale du 15 mai écoulé (reçue à Lausanne le 18 dit), le texte officiel du *Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la revision des articles de la Constitution fédérale relatifs aux affaires militaires*, en l'accompagnant de quelques annotations :

Monsieur le président et messieurs, — Le 10 décembre 1894, vous avez décidé de ne pas entrer en matière sur une revision partielle de l'organisation militaire, mais de nous charger de vous présenter un rapport et des propositions sur la question de savoir s'il est nécessaire de reviser les articles militaires de la Constitution fédérale et de quelle manière cette revision doit se faire.

Pour donner suite à cette invitation, nous avons l'honneur de vous faire remarquer tout d'abord que la question de la revision de ces articles a déjà fait l'objet, le 4 avril 1889, d'un débat approfondi au sein du Conseil national. Il s'agissait de la motion de MM. les conseillers nationaux Müller, Bühlmann, Gallati, Häni, Künzli, Meister, Riniker, Schobinger et Vigier, ainsi conçue :

« Le Conseil fédéral est invité à examiner la question de savoir si, et dans quelle mesure, les plaintes que l'on a élevées contre notre organisation militaire, notamment dans les délibérations de la Société suisse des officiers, sont fondées, et à présenter un rapport et des propositions sur les voies et moyens de remédier aux défauts que l'on aurait constatés. »

Les délibérations ont porté en même temps sur une autre motion connexe présentée par MM. Python et Hochstrasser et ainsi formulée :

« Le Conseil fédéral est invité, s'il juge opportun de provoquer une revision de notre organisation militaire, à étudier la question de savoir s'il ne serait pas avantageux de confier aux

corps de troupes eux-mêmes la nomination de leurs officiers, qui serait faite parmi les porteurs d'un certificat de capacité. »

Au cours des débats, les modifications suivantes ont été proposées :

De M. le conseiller national Geilinger : « Le Conseil fédéral est invité à présenter, après examen, un rapport sur la question de savoir s'il y a lieu de modifier ou de compléter dans le sens de l'unification les dispositions de la Constitution fédérale en matière militaire et les lois et ordonnances qui en dépendent. »

De M. le conseiller national Thélin : « Le Conseil fédéral est invité à présenter un rapport sur la question de savoir s'il y a lieu de modifier et de compléter l'organisation militaire, les lois et ordonnances qui en dépendent, dans les limites fixées par la Constitution de 1874. »

Pour motiver sa motion, M. Muller, colonel-divisionnaire, expose les raisons ci-après :

« La motion a pour but de tranquilliser et apaiser chacun, non seulement dans les Chambres, mais aussi dans le pays, et d'indiquer de quelle manière on pourrait procéder pour mener de front à la fois les intérêts de notre défense nationale et les appréhensions d'un excès de centralisation fondées. Ce moyen est fourni par l'examen que ferait le Conseil fédéral, lequel a connaissance des plaintes et critiques qui ont surgi en la matière, et se trouve qualifié, comme partie neutre, pour soumettre un projet accepté par toutes parties, aptes à écarter tous les abus qu'on a signalés, tout en fortifiant notre armée et nos institutions militaires dont l'étranger aurait de plus en plus de respect. »

M. le conseiller national Riniker, colonel, l'appuie « en signalant que, parmi les choses anormales que l'on pourrait relever dans une critique de notre organisation militaire, il y aurait à nommer le défaut d'instruction des officiers du landsturm et de la troupe de landsturm qui devrait, au moins une fois par an, être appelée à un service d'un jour, servant d'inspection et d'exercice, qu'on fixerait de préférence à l'époque des grandes manœuvres. De plus, on devrait étudier avant tout la formation de corps d'armée, attendu que les corps de troupes des armes spéciales attribuées à chaque division sont trop faibles en effectif pour pouvoir faire d'importantes prestations et produire de grands effets¹. »

(¹) Assurément les noms propres dont s'étaye le message sont tous dignes d'estime. Il n'est toutefois pas inopportun de noter d'entrée que la plupart d'entr'eux appartiennent à de hauts fonctionnaires civils ou militaires, qui

MM. Python et Hochstrasser, de leur côté, croient « à la vérité que le système suivi actuellement et d'après lequel, sur le vu du certificat de capacité, les cantons ont à nommer les officiers de troupe, est encore le meilleur ; mais si l'on cherche à enlever ce droit de nomination aux cantons, il faut alors laisser aux troupes le soin de la nomination de leurs officiers. » C'est aussi pourquoi on ne doit considérer leur motion que comme éventualité. Toutefois, il y a lieu de faire remarquer « que de haut lieu les exigences déjà énormes en temps et en argent adressées aux citoyens augmentent, ce qui amène dans le corps des officiers surtout des citadins ; lors de l'avancement, ceux-ci sont pris en première ligne en considération, aussi les campagnards sont mis au rancart, ce que la motion permettrait de rectifier. »

« M. le chef du Département militaire Hauser, agissant au nom du Conseil fédéral, déclare qu'au vu de la rédaction conciliante et ne préjugant rien, que présente la motion Müller, il l'accepte. Même les plus décidés adversaires de la centralisation doivent reconnaître qu'en dépit des progrès qu'a fait notre armée depuis 15 années, il y a encore à marcher en

sont juge et partie en la cause qu'ils soulèvent, qui seront les premiers à voir bénéficier leur situation de l'extension des compétences fédérales réclamées, en deux mots qu'ils prêchent pour leur paroisse, ainsi que maints autres hauts fonctionnaires fédéraux leurs intimes collaborateurs. N'est-ce pas une plaisanterie par trop forte que de dire, avec M. le colonel-divisionnaire Müller, que le débat relève d'une *partie neutre* en étant soumis au jugement du Conseil fédéral, alors que tous les textes de tous les projets attribuent à ce Conseil des milliers de nominations enlevées aux cantons ? Est-ce sans rire qu'on représente parmi ces juges neutres M. le conseiller fédéral Hauser, qui, naguère encore, à propos de banque, a montré contre les cantons et le système fédératif en général une si grande partialité ?...

Et puisqu'on a voulu ici, comme aussi un peu plus loin (voir pages 323-324), rappeler les faits historiques, pourquoi ne s'est-on pas arrêté un peu plus sur les origines immédiates de la Constitution et de la loi actuelles ? sur les discussions de 1868 à 1874 ? Jamais débats plus approfondis ni mieux étudiés sous toutes leurs faces n'eurent lieu en Suisse. Ils marquent une période féconde et instructive de notre histoire. Le projet présenté le 1^{er} novembre 1868 par le Département militaire fédéral, que dirigeait alors un des hommes d'Etat les plus éminents et les plus honorables que notre patrie ait produits, nous disons M. le colonel Welti, noblement mais trop tôt retiré sous sa tente, fut soigneusement élaboré, publié en allemand et en français, en un joli volume contenant l'exposé des motifs, le projet de loi, les tableaux justificatifs, etc., et fut envoyé à tous les intéres-

avant dans le progrès². Quant aux moyens de remédier aux côtés faibles de nos institutions, on peut être d'avis différents ; ils consistent surtout dans le mode suivant lequel les corps de troupes sont formés, et dont les officiers sont nommés et répartis, où les étroites limites des cantons arrivent comme un

sés pour étude et préavis, accompagné d'une circulaire explicative. Chacun put le lire, le méditer, le critiquer à son aise. Toutes les observations furent dûment enregistrées. Rien ne fut précipité. Les Sociétés militaires et politiques en discutèrent en toute liberté. Le débat dura plus ou moins chaudement pendant plus de trois ans, et aboutit, en parfaite connaissance de cause, à la votation du 12 mai 1872 par laquelle les populations et les autorités des cantons déclarèrent solennellement qu'elles voulaient rester dans le régime fédératif civil et militaire, militaire surtout, le seul propre à garantir le maintien des libertés publiques. Bien que la majorité fût écrasante contre les entrepreneurs de centralisation, ces derniers tentèrent, pendant quelques moments, de braver la défaite. Ils parlaient hautement de passer outre, de casser le plébiscite condamateur. A cette nouvelle toute la Suisse romande fut atteinte d'un frémissement d'indignation. Les canons allaient sortir tout seuls des arsenaux. La marche sur Berne s'organisait ; la guerre civile allait éclater... Heureusement la sagesse prévalut à Berne. La paix, une paix épineuse et défiante, s'établit pour quelques temps, c'est-à-dire jusqu'au compromis qui aboutit à la Constitution fédérale du 29 mai 1874 et à la loi militaire du 13 novembre 1874.

Depuis lors notre armée a progressé en paix et constamment sans aucune crise intérieure ni extérieure marquante, sans aucune mobilisation ni expérience de guerre quelconque. Mais les visées de centralisation bureaucratique demeurent, et, bien que l'inanité de leurs motifs éclate dans le message que nous publions, elles n'aspirent pas moins qu'en 1872 à confisquer toutes les libertés principales des cantons confédérés, à détruire, en un mot, nos institutions fédératives. D'un cœur léger elles prennent la grave responsabilité de déchirer le compromis de 1874, qui nous a procuré vingt ans de paix.

(²) Cette assertion, bien qu'un peu absolue, n'est pas contestable. Oui, pour notre armée de milices, « il y a encore à marcher en avant dans le progrès ». Mais là précisément git le problème. Où est le progrès ? Quelle est sa notion ? Dans quelle direction marchera-t-on pour aller en avant et le trouver ?... Tandis que pour la plupart des militaires éclairés le progrès consiste dans l'amélioration constante de l'instruction de toutes armes et à tous les degrés, dans une organisation ayant prouvé sa viabilité en harmonie avec les institutions générales et locales du pays, dans le perfectionnement des engins de guerre et des accessoires, dans l'entretien convenable et dans la cohésion des corps de troupes en campagne, dans

génant obstacle créant toutes sortes de difficultés nuisibles⁵; néanmoins, il ne sera pas impossible de s'entendre pour le mode d'y remédier. En revanche, le Conseil fédéral repousse la motion Python, non seulement en raison des difficultés énormes qu'en présenterait la mise à exécution, mais encore parce qu'à priori, au premier coup d'œil, elle paraît inconciliable avec les notions de la hiérarchie militaire et de la discipline. »

Quant à la votation qui a suivi ces débats au sein du Con-

l'esprit moral et la discipline de l'armée, dans la connaissance, par conséquent dans une certaine stabilité des lois et règlements militaires, etc. etc., pour d'autres le progrès existe surtout dans la centralisation bureaucratique; ils la croient l'idéal d'une parfaite organisation d'armée; cela pourrait être le cas avec des troupes permanentes ou seulement de cadres permanents, ou avec notre armée après mobilisation de guerre, mais non avec nos milices de bons et braves soldats-citoyens, qui, de la simple recrue au colonel, sont, à part quelques instructeurs et fonctionnaires, soumis aux seules lois de leurs cantons pendant tout le temps de paix, c'est-à-dire pendant les $\frac{9}{10}$ de leur carrière dite militaire, qu'ils passent en habit civil à leurs affaires civiles.

Centraliser *fédéralement* l'administration de ces soldats-citoyens *cantonaux* serait un comble, un amas d'absurdes et coûteuses complications. Mais comme il en résulterait une conquête de compétences cantonales par le centre, avec de nouveaux emplois, de nouvelles dignités ou fonctions à distribuer aux collaborateurs de l'entreprise, cela s'étiquette : un progrès. Pour nous au contraire c'est un recul très qualifié.

Cette notable divergence en l'état des choses et des esprits, où cependant de sincères convictions, ou illusions peut-être, ne manquent ni d'un côté ni de l'autre, prouve une fois de plus que notre chère Confédération suisse n'est point faite pour un régime unitaire et symétrique, et qu'en voulant y introduire ce régime par la force ou par la ruse, ou par les deux, à la fois, c'est-à-dire par le petit état de siège institué au moyen de ce que le projet appelle doucereusement l'*administration* de l'armée en temps de paix, on court au devant de défiances et de crises qui pourraient être fatales à tous.

(⁵) La difficulté est inhérente à notre système de milices, de cadres miliciens libres d'habiter partout où les appellent leurs affaires civiles, et ne tient pas aux textes mêmes de la Constitution ou de la loi. Bien au contraire, l'art. 22 de l'Organisation de 1874 autorise l'incorporation d'officiers d'un canton dans les troupes d'un autre canton, et cela s'est vu et se voit souvent. Nous en connaissons plusieurs cas dans les cantons de Vaud, de Fribourg, de Genève, du Valais, de Neuchâtel, de Berne. Il faut ajouter qu'ils compliquent la mobilisation.

seil national et que nous avons reproduite ci-dessus textuellement d'après les procès-verbaux français de cette Chambre, on peut lire ce qui suit dans ces mêmes procès-verbaux :

« La motion Python disparaît avant le vote.

» Celle de M. Müller, en sa première teneur, est acceptée éventuellement contre l'amendement de M. Geilinger, par 56 voix contre 47.

» En 2^{me} vote éventuel, elle est maintenue par 63 voix contre 35 ralliées à la rédaction Thélin.

» Au vote définitif, elle est déclarée prise en considération par 72 voix contre 26. »

Depuis lors, nous n'avons pas perdu de vue cette décision du Conseil national.

Dans le courant des années 1889 et 1890, il s'agissait de l'introduction d'un nouveau fusil pour l'infanterie et de la poudre à faible fumée. Ces mesures ont donné un travail considérable à notre Département militaire. En même temps, on a créé un dépôt central de remonte pour la cavalerie et agrandi l'établissement de la régie en vue d'augmenter l'effectif des chevaux dressés pour officiers.

Enfin, par la suite, nous n'avons pas pu abandonner l'idée qu'en vue de la possibilité de conflits européens sérieux, il fallait, avant tout, que notre armée soit prête à soutenir une campagne et lui donner les organisations qui semblaient nécessaires pour pouvoir défendre la patrie avec succès.

C'est ainsi que vous avez adopté la loi fédérale sur la création de corps d'armée, dont le but est de mettre une armée forte et homogène (*sic*) entre les mains du général commandant en chef et de lui permettre de se servir avec fruit des armes spéciales. C'est aussi dans le même ordre d'idées que, par arrêté du 30 octobre 1891, nous avons institué une commission permanente de défense nationale. Une loi fédérale a créé les corps de vélocipédistes. Le 29 janvier 1892, vous avez adopté un arrêté concernant des crédits pour l'armement, le matériel et les approvisionnements de notre armée, arrêté qui avait essentiellement pour objet d'augmenter considérablement les effectifs de munition et de créer des réserves de produits alimentaires, d'objets d'habillement et de chaussures. En même temps, nous avons procédé à l'installation de magasins pour l'approvisionnement de l'armée. La garde des frontières a été organisée militairement, et l'on a introduit la munition de réserve. La dislocation du matériel de guerre a été complètement révisée dans l'intérêt d'une mobilisation plus rapide; nous avons installé un dépôt de projectiles bruts et un laboratoire à Altorf; le service territorial et des étapes a été réorganisé, le landsturm a été armé et équipé, et l'instruction de celui-ci a été fixée par voie législative. Les détachements

spéciaux du landsturm non armé ont été également organisés par notre ordonnance du 13 février 1894. Notre système de fortification du Gothard a été complété par la construction d'ouvrages dans le Bas-Valais, et, entre temps, nous avons procédé à l'organisation de l'administration et de la défense de toutes les forteresses. La cavalerie a été armée d'un nouveau mousqueton petit calibre; le recrutement a été augmenté et, pour donner plus de force à cette arme, nous vous avons nanti d'une proposition tendant à la doter de fusils sur affûts. L'équipement de la cavalerie a été sensiblement simplifié et allégé. L'infanterie et la cavalerie ont reçu de nouveaux règlements en harmonie avec les exigences actuelles. Le corps d'instruction des différentes armes a été augmenté convenablement, et la situation économique des instructeurs a été quelque peu améliorée. Les mesures nécessaires ont été prises pour obtenir une chaussure rationnelle pour les troupes, en ce sens qu'on a introduit un nouveau modèle répondant à toutes les exigences, et la chaussure est cédée au soldat à des prix notablement réduits. La loi sur les pensions militaires a été complétée par l'assurance des troupes contre les accidents. Par ordonnance du 28 décembre 1894, les corps de troupe combinés des armes spéciales ont été nouvellement organisés, et ils ont été incorporés aux divisions et aux corps d'armée. Enfin, on a élaboré, sur la base de cette organisation, une nouvelle ordonnance sur la mobilisation.

Toutes ces mesures et une quantité d'autres non moins importantes, poursuivant toutes le même but, savoir préparer l'armée à entrer fructueusement en campagne, tendaient, avant tout à satisfaire les besoins les plus urgents en cas de guerre ⁴.

(⁴) Pourquoi le message se tait-il ici sur la plus importante des réformes que le Conseil fédéral a cru devoir entreprendre de son propre chef, la transformation totale, pour ne pas dire la destruction de la landwehr instituée par la loi de 1874, après de laborieuses études et de concluantes expériences?

Nous reviendrons sur ce point important plus loin et plus en détail. Il en vaut la peine; car l'organisation de notre infanterie de landwehr en 16 brigades égales et correspondantes aux 16 brigades de l'élite était la principale et la meilleure création de la réforme de 1874: et aujourd'hui, sans l'ombre d'une raison valable — car copier servilement l'organisation prussienne à deux bans de landwehr n'est pas une raison valable pour nos milices sans cadres permanents — on veut détruire cette sage réforme et rétablir l'ancien système avec tous ses abus, avec tous les inconvénients unanimement reconnus, surtout quant aux cadres, de bataillons de landwehr se recrutant sur un nombre double de bataillons d'élite, ce qui fait

Le moment nous a semblé venu de passer à la revision de l'organisation militaire. Ici aussi, nous avons voulu liquider d'abord le plus pressant; c'est pourquoi nous vous avons soumis, en premier lieu, un projet d'une nouvelle organisation des troupes. Vous n'avez pas partagé notre manière de voir à ce sujet, et vous nous avez chargés d'étudier une revision totale de l'organisation militaire et d'examiner à cette occasion la question de savoir si et de quelle manière il y avait lieu de reviser les articles de la Constitution relatifs aux affaires militaires.

L'examen approfondi de cette question, non seulement au point de vue théorique, mais en prenant pour base les résultats pratiques obtenus par l'application des prescriptions actuelles pour la défense du pays, nous a convaincus de la nécessité de reviser les articles militaires de la Constitution fédérale. L'organisation de 1874 constitue un progrès immense pour notre armée. Il est probable qu'aucune nouvelle organisation future ne pourra rivaliser avec elle quant à la profondeur et à l'étendue des nouvelles idées. La plus grande partie des institutions qu'elle a créées se sont maintenues pleinement pendant ces vingt ans d'expérience⁵. Les sages dispositions de la loi ont permis de développer notre défense nationale d'une manière fructueuse à tous égards, et nous devons exclure d'emblée une revision qui serait tentée sur d'autres bases que celles sur lesquelles elle est établie. Il n'y a qu'un point où une modification complète semble être indiquée par l'expérience: c'est le transfert à la Confédération de tout ce qui concerne l'administration de l'armée⁶. A ce point de vue, les

perdre la moitié des cadres organisés et instruits à grands frais, et aboutit, en fait, à un désarmement.

En attendant, terminons cette note par la conclusion que puisqu'il est constant qu'en 20 ans, nos innovateurs professionnels arrivent à de telles volte-faces sur des questions aussi capitales, il serait peu prudent de se laisser entraîner à leurs nouvelles propositions sans les avoir soumises à une efficace quarantaine.

(⁵) Après avoir bouleversé notre élite pour la former en corps d'armée à l'instar des grandes puissances, puis bouleversé notre landwehr pour renforcer la nouvelle élite et garder d'inutiles et somptueuses fortifications, on ne comprend guère que le message ose prétendre que les créations de 1874 se sont pleinement maintenues.

(⁶) On devrait bien nous montrer une fois où ces nombreux fruits ont été obtenus pendant la période de complète paix que nous traversons depuis vingt ans, et surtout comment il s'en suit que notre système administratif doive en être fondamentalement modifié!

dispositions de la Constitution fédérale étaient une barrière infranchissable pour la loi organique de 1874.

En jetant un regard rétrospectif sur le développement de notre armée depuis les temps les plus reculés jusqu'à ce jour, on constate que l'idée du transfert à la Confédération de toute l'administration militaire n'est pas du tout nouvelle.

En effet, depuis l'acte connu sous le nom de *Sempacherbrief* (1393), qui, en 1499, reçut une adjonction disant que « les troupes devaient également obéissance aux capitaines d'autres Etats confédérés », jusqu'à la Constitution de 1874, nous voyons cette idée allant toujours en progressant. Dès l'origine, le droit suprême de la Confédération de légiférer en la matière était incontestable. Jamais, depuis le *Sempacherbrief*, l'armée fédérale ne s'est rangée sous les drapeaux sans qu'elle ait eu des prescriptions communes.

Quoique le *Sempacherbrief*, avec ses adjonctions et en dehors de l'obligation sacrée de se prêter mutuellement secours, ne contienne guère que des prescriptions disciplinaires, l'acte dit *recès de Wyl* (1647) déterminait déjà les contingents de troupes à fournir par chaque Etat confédéré et organisait la composition de l'armée.

La *défensionale* de la Confédération du 18 mars 1668 va plus loin encore, en fixant non seulement les contingents des Etats mais aussi la force des unités tactiques, ainsi que la subsistance et la solde des troupes. Dans cet acte organique de l'armée, nous trouvons également l'organisation de la justice militaire⁷.

Sous le régime de la République helvétique, la Confédération était divisée en un certain nombre de départements militaires, à la tête desquels était placé un inspecteur général, qui commandait les troupes de son département. A l'inspecteur général était subordonné un quartier-maître pour l'instruc-

(7) Toutes ces dispositions, qui visaient, notons-le, la formation et la réunion des contingents de guerre, ont été pleinement réalisées par les Organisations de 1850 et de 1874. En fait, aucune armée au monde n'est plus uniforme ni plus hiérarchique, du haut en bas, que la nôtre, mobilisée de guerre. Mais en temps de paix, il est tout naturel que nos miliciens, sous leurs habits civils, accusent toutes les variétés que présentent les cantons mêmes auxquels ils ressortissent. On aura beau changer et rechanger la constitution, ces variétés subsisteront tant qu'on ne changera pas le système des milices de soldats-citoyens contre celui d'une armée permanente, de cadres au moins. Ce dernier seul donnerait l'uniformité et la symétrie voulues, en temps de paix comme en temps de guerre. Comporterait-il des inconvénients aussi graves que ceux qu'on signale aujourd'hui ?.....

tion, qui lui-même avait sous ses ordres les commis d'exercice des communes. L'administration était, d'après la Constitution, du ressort du gouvernement central ^s.

Sous l'empire de l'Acte de médiation, l'idée d'unification fit de nouveau un pas en arrière. Le *règlement militaire général pour la Fédération suisse* (schweizerischer Bundesverein) du 22 juin 1804, ne put être mis en vigueur que le 5 juin 1807, parce qu'à l'origine les députés de l'Etat de Vaud contestaient à la Diète la compétence d'élaborer des édits semblables. La disposition suivante de cette organisation militaire est très caractéristique :

« Le contingent fédéral sera formé de manière que les inconvénients, résultats ordinaires des systèmes militaires fédératifs, soient évités autant que possible ; ainsi tout ce qui a rapport à l'organisation, au commandement, à l'exercice, à la discipline, en un mot au service des contingents respectifs des cantons, devra être réglé sur un mode uniforme. »

Un conseil de guerre constituait l'autorité militaire centrale supérieure, à laquelle étaient subordonnés un état-major général d'inspection, un grand-juge, une trésorerie centrale et le commissariat central des guerres.

Non seulement les sept légions qui formaient le corps des contingents (l'armée), étaient composées de troupes de différents cantons, mais même les bataillons étaient formés de compagnies prises dans plusieurs cantons.

Le *Règlement militaire général* du 20 août 1817, constitue une organisation militaire entrant dans les plus petits détails. Cette loi prévoit également la formation de plusieurs bataillons comprenant des contingents de troupes de différents cantons.

La Constitution fédérale de 1848 conférait à la Confédération l'instruction des troupes du génie, de l'artillerie et de la cavalerie, la formation d'instructeurs pour les autres armes, à quel effet elle devait notamment instituer des écoles militaires et organiser des rassemblements de troupes, et enfin la fourniture d'une partie du matériel de guerre. La centralisation de l'instruction militaire devait au besoin être développée davantage au moyen de lois fédérales à édicter. En outre, la Confédération était chargée de la surveillance de l'instruction de l'infanterie et des carabiniers, comme aussi de l'acquisition,

^s Tout cela était très logique, bien coordonné, parfait au point de vue militaire, mais jurait malheureusement avec les principes et les traditions politiques de la Confédération. Néanmoins nos réformateurs du jour paraissent vouloir reprendre cette expérimentation ; comme il y manquerait l'essentiel pour assurer le bon ordre et la logique, l'échec serait encore plus sûr qu'en 1803.

de la construction et de l'entretien du matériel de guerre que les cantons devaient fournir à l'armée fédérale. La commission de revision de la Diète, sur la base du projet de ses membres Kern et Druey, avait proposé la centralisation de l'ensemble de l'instruction. Son rapport sur le chapitre concernant le militaire commençait comme suit :

« L'indépendance de la Suisse et sa sûreté étant le but capital de la Confédération, une plus grande centralisation des institutions militaires découlait tout naturellement d'une réforme opérée pour resserrer les liens fédéraux. Il ne pouvait cependant être question d'une centralisation absolue, parce que, dans l'organisation militaire comme dans les institutions politiques dont elle est inséparable, devait se retrouver la pensée dominante du projet, la participation de la nation et des cantons aux grands actes de la vie fédérale⁹. »

(⁹) En évoquant le nom de Druey, le message n'est pas très bien avisé. A sa citation, nous pourrions en ajouter un grand nombre d'autres où l'éminent fondateur de la Constitution fédérale de 1848, tout en désirant un gouvernement fédéral fort et respecté, le voulait juste, raisonnable, imbu des idées et des sentiments qui doivent servir de base fondamentale à une Confédération de 22 Etats de langues, de mœurs, de lois organiques, de confessions religieuses diverses. A côté du gouvernement central aussi fort que possible, il voulait ce grand correctif : la Confédération n'aura que son argent de poche ; les cantons tiendront les cordons de la bourse, ils fourniront, sur l'échelle des contingents d'argent, le gros de la caisse fédérale ; or qui paie commande. N'ayez donc pas peur de la centralisation ; elle sera ce que vous en déciderez par vos paiements, rien de plus.

Aujourd'hui les termes de ce judicieux contrat de ménage sont totalement intervertis. La Confédération, loin de n'avoir à soi que son argent de poche, est riche à millions, riche à pouvoir subsidier tous les cantons, toutes les communes, toutes les entreprises à son goût et s'accorder tous les caprices de la mode, même les plus fastueux. Les cantons, loin d'alimenter le budget commun au moyen des contingents d'argent prévus par la loi fédérale du 9 juillet 1851, sont en état de mendicité permanente autour de la caisse fédérale, et il faut reconnaître que quelques cantons, dont Vaud, sont largement récompensés des progrès qu'ils ont faits dans l'art de bien tendre la main. « Comment voulez-vous, nous disait un excellent patriote vaudois, que nous refusions l'innocent plaisir de commander tous nos chefs de sections à des Confédérés qui bombardent le canton de Vaud de gros subsides, qui viennent de nous donner encore 560 mille francs pour compléter les travaux d'assainissement des marais de l'Orbe ? » — Pour être d'un sentimentalisme très louable, le raisonnement de notre susdit patriote n'en est pas plus juste. Un compte ne fait

La députation du canton de Berne a présenté à la Diète la motion suivante :

« Le système militaire de toute la Confédération doit être complètement centralisé tant pour l'instruction que pour l'administration. Le matériel de guerre des cantons, pour autant que ceux-ci étaient tenus de l'avoir, est remis en propre à la Confédération.

» La Confédération a le droit de prendre à elle les bâtiments militaires des cantons moyennant indemnité. »

A la votation, cette motion ne réunit que la voix de la députation de l'Etat de Berne ¹⁰.

Lors des luttes constitutionnelles des années 1870 à 1874, l'idée d'une centralisation se fit jour de nouveau. Dans son message du 17 juin 1870, le Conseil fédéral mentionnait principalement les inconvénients que suscitait le système précédent des contingents cantonaux. D'après l'article 19 de la Constitution fédérale de 1848, les contingents des cantons s'élevaient à 4 ½ % de la population. Déjà au cours des délibérations de la commission de revision de la Diète, on avait fait observer « qu'on commettait une contradiction en disant que l'armée fédérale était composée de tant et tant d'hommes, tandis qu'en même temps on déclarait que chaque Suisse était tenu au service militaire ». Le Conseil fédéral signalait comme inconvénient principal du système des contingents, la formation d'unités tactiques isolées, qui en était la conséquence ; en effet, l'armée fédérale ne comptait alors pas moins de 22 demi-bataillons et 24 compagnies d'infanterie isolées, qui n'avaient été formées que pour compléter les contingents des cantons

pas l'autre, et l'échange de travaux de terrassements contre des privilèges politiques et moraux ne saurait se justifier que si le brocantage devient une branche légale des services publics, ce qui ne serait guère désirable. Nous sommes fort reconnaissants des 560 mille francs versés aux marais de l'Orbe, mais n'auraient-ils pas une valeur centuple s'ils étaient accompagnés d'un peu de cette amitié et confraternité confédérales dont toutes les lettres officielles de Berne sont prodigues, avec invocation à la protection divine par-dessus le marché. Et si cette belle confraternité scripturaire existait en réalité, aboutirait-elle aux procédés dont nous nous plaignons ci-dessus, à vouloir nous enlever nos droits et nos libertés de la même main qui nous tend une ronde bourse ?

¹⁰ Espérons qu'il en sera de même du projet actuel, soutenu surtout par nos Confédérés des bords de l'Aar. Comme propriétaires de la zone *centrale*, on ne peut leur faire un grief d'y vouloir attirer toutes choses, mais ils pardonneront bien à ceux de la frontière de ne pas ressentir les mêmes besoins.

et qui, avec une organisation rationnelle, auraient pu former des corps de troupes complets. C'est pourquoi le Conseil fédéral, dans le but d'appliquer le principe de l'obligation générale de servir et de l'organisation de l'armée fédérale sur la base de la population apte au service, avait inséré dans son projet une disposition disant que les contingents des cantons comprenaient l'ensemble des hommes aptes au service à teneur des lois fédérales. D'après les propositions de la majorité du Conseil fédéral, les lois militaires, à l'exception des prescriptions relatives à l'instruction, devaient être appliquées par les cantons sous la surveillance de la Confédération.

En opposition à cela, une motion fut présentée aux Chambres fédérales par plusieurs députés, tendant à ce que la question de participation des cantons à l'administration militaire soit réglée par la législation fédérale, et finalement les deux Conseils adoptèrent la disposition suivante :

« L'exécution de la loi militaire dans les cantons a lieu par les autorités cantonales dans les limites déterminées par la législation fédérale. »

La Confédération était chargée des « frais de l'instruction, de l'habillement, de l'armement et de l'équipement de l'armée fédérale ». En revanche, « le matériel de guerre des cantons, dans l'état où il doit se trouver d'après les prescriptions des lois existantes, passe à la Confédération ».

Après le rejet par le peuple et les Etats du projet du 5 mars 1872, le Conseil fédéral inséra, dans son nouveau projet du 4 juillet 1873, les principes essentiels suivants :

Tout Suisse est tenu au service militaire.

L'armée fédérale se compose de tous les Suisses astreints au service militaire.

Les lois sur l'organisation de l'armée émanent de la Confédération, qui veille à leur exécution.

La Confédération pourvoit à tout ce qui concerne l'instruction militaire.

Elle supporte les frais de l'instruction et de l'armement. Elle prend également à sa charge les autres dépenses militaires, à moins que la législation n'en mette une partie à la charge des cantons.

La participation des cantons à l'administration des corps de troupe de leur territoire est réglée par la législation fédérale.

A cet égard, le Conseil fédéral est parti du point de vue que, pour les questions militaires, « l'autorité militaire de la Confédération est au-dessus de celle des cantons et que la souveraineté de ces derniers ne peut entrer en ligne de compte que lorsqu'elle n'est pas un obstacle au but ». Dans ce sens et sous cette réserve, on garantissait aux cantons :

« 1. La création de corps de troupe cantonaux dans ce

sens que les unités tactiques ne seraient pas, dans la règle, formées de troupes de divers cantons ;

» 2. La formation de ces corps de troupe cantonaux, et le soin de veiller au maintien de leur effectif, d'après les prescriptions fédérales ;

» 3. Le droit de disposer des forces militaires de leur territoire en tant que la Confédération elle-même n'en disposerait pas. »

Par contre, le projet attribuait à la Confédération :

« 1. La législation sur l'organisation de l'armée ;

» 2. L'instruction militaire de toutes les armes ;

» 3. L'achat de l'armement dans son ensemble ;

» 4. Le droit de se servir des places d'armes et des bâtiments existants ».

Le Conseil fédéral n'a pas reproduit la disposition contenue dans le projet antérieur, d'après laquelle le matériel de guerre des cantons devenait la propriété de la Confédération. Quoique celle-ci ait déjà eu, sur la principale partie de ce matériel et notamment sur l'armement, un droit de copropriété, qui, calculé dans la proportion des subventions aux frais, était supérieur à celui des cantons, le Conseil fédéral était d'avis que la question de droit privé concernant la propriété pouvait être, au cas particulier, entièrement mise de côté, attendu que la Confédération, en vertu de son droit incontestable de pouvoir disposer du matériel de guerre, était propriétaire de tout ce qui lui semblait nécessaire, au point de vue de son pouvoir suprême sur le militaire.

Lors de l'adoption définitive des articles militaires par les Chambres fédérales, les propositions du Conseil fédéral subirent les modifications suivantes :

1. Quant à la composition de l'armée fédérale, le principe de la formation des corps de troupe cantonaux a été expressément inscrit dans la Constitution. Par contre, on y ajoutait que l'armée fédérale, en dehors des corps de troupe cantonaux, se composait de tous les Suisses qui, n'appartenant pas à ces corps de troupe, étaient néanmoins astreints au service militaire.

2. L'exécution des lois militaires a été expressément attribuée aux autorités cantonales, il est vrai seulement dans les limites à fixer par la législation fédérale et sous la surveillance de la Confédération.

3. La fourniture de l'habillement et de l'équipement restait dans la compétence cantonale, et la Confédération n'était tenue qu'à bonifier les frais en résultant.

En comparant, au point de vue de la centralisation militaire, les dispositions de la Constitution de 1874 avec celles de la

Constitution de 1848, on constate dans la première les progrès suivants sur la seconde :

1. L'application uniforme du principe de l'obligation générale de servir et l'organisation de l'armée fédérale sur la base de la population apte au service (abrogation du système de l'échelle des contingents).

2. L'ensemble de l'instruction militaire a été abandonné à la Confédération.

3. L'ensemble de l'armement a été attribué à la Confédération.

4. La Confédération a été chargée des dépenses pour l'habillement et l'équipement.

5. La surveillance des administrations militaires cantonales a été confiée à la Confédération.

6. La gratuité du premier équipement, du premier habillement et du premier armement des militaires a été accordée.

7. Des secours ont été admis pour les militaires et les familles de militaires qui, par suite du service militaire de la Confédération, perdent la vie ou dont la santé est altérée d'une manière permanente.

Il résulte de ce court exposé historique que, pendant des siècles, le développement de l'armée suisse et le développement de l'idée d'unification de la défense nationale ont marché de pair. Sous ce rapport, on a procédé d'étape en étape avec prudence et en ayant toujours égard aux principes fédératifs de la Confédération. Nous croyons pouvoir admettre que le moment est actuellement venu de faire le dernier pas. En examinant, sans parti pris, les différentes questions, on arrivera à reconnaître que la centralisation absolue de notre armée n'exclura pas du tout la coopération des cantons, mais qu'au contraire celle-ci sera désirable et même indiquée sous plusieurs rapports.

Aussi peu qu'il s'agit d'exclure la coopération des cantons, il ne peut pas non plus être question, en cas de centralisation de notre armée, d'une centralisation de l'administration, qui serait en opposition à nos traditions. Il nous sera plus facile de prouver que notre organisation *actuelle* est essentiellement centralisatrice et qu'elle souffre de tous les inconvénients inhérents à tout système d'administration bureaucratique centralisée, tandis que le transfert de l'administration à la Confédération pourra seul permettre une saine décentralisation.

Loin de nous la pensée de reprocher en général aux administrations militaires des cantons une négligence dans l'accomplissement de leur tâche. Nous sommes, au contraire, dans l'agréable situation de pouvoir affirmer que les autorités militaires cantonales cherchent à exécuter les lois conformément

à leurs devoirs et à donner suite aux dispositions constitutionnelles édictées par la Confédération. Sous ce rapport, les efforts de plusieurs d'entre elles ont produit d'excellents fruits. Les défauts de l'organisation actuelle n'ont pas pour cause la mauvaise volonté ou l'incapacité administrative des fonctionnaires militaires cantonaux, mais elles sont dues à l'essence même de cette organisation, qui se trouve en contradiction avec les besoins d'une administration rationnelle de l'armée répondant à son principal but ¹¹.

Toute organisation d'armée qui mérite ce nom a pour principal devoir de veiller, en temps de paix, à ce que, en cas de guerre, le commandant en chef soit d'abord à même de disposer des moyens de défense en hommes et en matériel dans les proportions prescrites et ensuite que ces moyens de défense puissent être complétés au cours de la campagne. Ces principes tout naturels sont aujourd'hui déjà reconnus et inscrits expressément dans la législation. L'article 241 de l'organisation militaire prescrit au Conseil fédéral de mettre les forces nécessaires à la disposition du commandant en chef et d'après l'article 243, le Conseil fédéral a l'obligation de tenir ces forces au complet, tant en hommes qu'en matériel.

Qu'en est-il maintenant des moyens que la loi met à la disposition du Conseil fédéral pour satisfaire à ces obligations?

I. PERSONNEL

a) *Recrutement*. Le droit de recrutement de la Confédération est limité à la formation des unités de troupes fédérales (art. 20 de l'organisation militaire). L'examen et la décision sur l'aptitude individuelle au service est du ressort de la Con-

¹¹ Voilà d'aimables phrases, qui seraient fort réjouissantes s'il s'y trouvait moins de jeux de mots. On reconnaît que la coopération des cantons a donné de bons fruits et qu'il ne s'agit point de l'exclure à l'avenir. Alors pourquoi ne pas la garder dans son rôle habituel, traditionnel, naturel, antérieur à toutes les lois et à tous les règlements militaires, qui consiste à être le zélé intermédiaire, en choses de l'armée, entre l'autorité supérieure *fédérale* et les administrés *cantonaux*? A en juger par le texte du projet, il semble qu'on veuille moins la *coopération* des cantons que leur complète *subordination* : des sous-officiers astreints à tous ordres. Ce serait bien alors que ce petit état de siège instituerait une flagrante et constante contradiction avec les besoins d'une administration rationnelle du pays, tels qu'on les entend et les pratique dans toutes les autres branches des services publics de nos Etats démocratiques.

fédération, mais seulement avec le concours des autorités cantonales (art. 14) ¹².

b) *Maintien de l'effectif des unités de troupe.* Cette obligation est attribuée aux cantons pour ce qui concerne les unités de troupe cantonales, et, pour les autres unités, elle est dévolue à la Confédération (art. 21 et 22). Les contrôles aussi bien sur le recrutement que sur l'effectif et le complément des corps de troupe sont tenus par les cantons (art. 24); la Confédération n'a qu'à établir les formulaires et à en surveiller la stricte exécution (art. 24). Le contrôle des cantons s'étend également sur les unités de troupe de la Confédération. Dans l'organisation des bataillons formés d'hommes de plusieurs cantons et des bataillons de carabiniers, la Confédération et les cantons agissent simultanément (art. 32 et 33).

¹² Ce *mais seulement* cadre-t-il bien avec la phrase ci-dessus où l'on déclarait ne pas vouloir exclure la coopération des Cantons?

Nous ne voyons pas en quoi le concours des cantons en cette matière peut être considéré comme une diminution des moyens dont la Confédération dispose pour tenir au complet les effectifs en hommes à mettre à la disposition du général en chef. L'article 14 de la loi actuelle prescrit que « l'examen de la décision sur l'aptitude individuelle au service, ainsi » que le classement des hommes dans les différentes armes, sont du ressort de l'administration militaire fédérale, qui y procède avec le concours » des autorités cantonales. » Or chacun sait que les officiers de recrutement, les commissions sanitaires et les commissions d'examens pédagogiques sont nommées par l'autorité fédérale et que les cantons ne peuvent ni de près, ni de loin, exercer une influence quelconque sur le résultat du recrutement. Ils n'auraient d'ailleurs aucun intérêt à le faire d'une manière qui puisse nuire à l'armée, leur patriotisme étant d'aussi bon aloi que celui qui règne dans les bureaux fédéraux. Leur rôle consiste à préparer les opérations, à donner les ordres nécessaires aussi bien aux hommes qui doivent se présenter à la visite qu'aux communes pour ce qui a trait aux obligations qui leur incombent — en un mot, à mettre tout en œuvre par les soins des fonctionnaires militaires et civils cantonaux. Or on ne pourra pas, même avec l'organisation nouvelle qu'on propose, se passer du concours des cantons aussi longtemps que ceux-ci auront leur place au soleil.

Ce qui précède s'applique aussi bien à l'alinéa suivant concernant le *maintien de l'effectif des unités de troupes*.

Il est constant que seules les autorités cantonales, et en se secondant toutes les unes les autres, sont à même de tenir exactement ces contrôles de soldats-citoyens entendant user de leurs droits d'hommes libres et pouvoir, tant qu'ils ne sont pas de piquet, se mobiliser au gré de leurs besoins civils.

II. MATÉRIEL

a) *Habillement, armement et équipement personnel.* Les cantons sont chargés de l'habillement et de l'équipement personnel de la troupe à teneur des lois et prescriptions fédérales (art. 144). Cette règle s'applique aussi aux unités des troupes fédérales et cantonales (art. 145). Les cantons sont tenus de maintenir en bon état l'habillement et l'équipement des troupes et de remplacer les effets hors d'usage (art. 152). Les cantons sont chargés de la garde et de l'entretien des armes retirées à la troupe. La Confédération en a la surveillance (art. 156)¹³.

b) *Équipement de corps.* L'équipement de corps, sur lequel la Confédération exerce la surveillance de concert avec les cantons (art. 142 et 162), reste à la garde de ceux-ci qui sont tenus de le conserver et de l'entretenir convenablement (article 165). Le matériel de guerre des unités supérieures de troupe est placé directement à la disposition et sous l'administration de la Confédération (art. 166); il est formé du propre matériel de la Confédération et de celui des cantons (art. 167). En ce qui concerne les approvisionnements légaux en munition, les cantons ont à recevoir la partie qui constitue l'approvisionnement personnel des unités de troupe en campagne, ainsi que celle qui est nécessaire à l'équipement des voitures des corps (art. 173)¹⁴.

c) *Fourniture des chevaux.* La Confédération et les cantons fournissent les chevaux qui sont nécessaires aux unités de troupe (art. 181); la Confédération est chargée de la fourniture de tous les chevaux, excepté ceux qui appartiennent aux unités de troupe des cantons et les chevaux d'officiers (article 184). Les chevaux reconnus aptes lors d'une mise de piquet sont requis par l'entremise des autorités cantonales (art. 188).

Après avoir indiqué les prescriptions légales relatives aux obligations et aux compétences de la Confédération et des cantons, il faut prendre sérieusement en considération le fait

¹³ Même remarque que ci-dessus, et de plus examiner si l'autorité fédérale a toujours exercé en ces domaines la stricte surveillance qui lui incombait.

¹⁴ Pourquoi les cantons ne demeureraient-ils pas dépositaires de l'équipement de corps de leurs corps de troupes? Nous ne sachions pas qu'ils en aient été mauvais gardiens jusqu'ici, et une rapide mobilisation exige que ce matériel soit à proximité la plus immédiate des troupes à rassembler.

*que ces prescriptions font règle aussi bien en temps de paix qu'en temps de guerre*¹⁵.

S'il est incontestable d'après les expériences qui ont été faites que, avec l'administration actuelle si fortement dispersée, il est déjà difficile de maintenir, en temps de paix, l'armée à l'effectif légal, personne ne pourra contester qu'en temps de guerre, quand notre armée se trouvera en présence de l'ennemi, il sera absolument impossible au Conseil fédéral de maintenir les unités de troupe à leur effectif de guerre et de compléter le personnel et le matériel de la manière prescrite par la loi, c'est-à-dire avec le concours des 25 cantons¹⁶. Ou bien serait-il vraiment possible que, dans ce cas, chaque corps de troupe séparé reçoive, directement de son canton ou par l'entremise du Conseil fédéral, tout ce qui lui manque pour combler ses lacunes tant en hommes qu'en habillement et en équipement? Le Conseil fédéral doit-il se mettre en relation avec les cantons qui ne veulent pas ou ne peuvent pas remplir leurs obligations, et éventuellement doit-il introduire une procédure d'exécution contre eux? Faut-il agir de même lorsqu'on doit disposer du matériel qui est laissé légalement à la garde et aux soins des cantons?¹⁷

¹⁵ A moins de faire passer directement sous les ordres des fonctionnaires militaires fédéraux toutes les autorités civiles cantonales, leurs fonctionnaires et les communes, — et nous n'en sommes heureusement pas encore là — on continuera à devoir passer par les cantons pour obtenir la fourniture des chevaux en cas de mobilisation. Si notre mémoire nous sert bien, le chef du Département militaire fédéral a déclaré, il n'y a pas bien longtemps, que tout était prêt pour une rapide mobilisation — préparée cependant avec le concours des cantons et devant être exécutée en grande partie par eux. Croit-on qu'un nouveau rouage intermédiaire, consistant en une administration fédérale divisionnaire, contribuerait à activer la mise sur pied, à la préparer et à l'exécuter dans de meilleures conditions? Il n'est pas douteux pour nous que le système actuel est plus rapide et moins compliqué.

¹⁶ L'impossibilité serait bien plus grande encore sans ce concours.

¹⁷ A ces interrogations, qui voudraient être ironiques et ne sont que naïves, les réponses sont nettement données par la Constitution, art. 1^{er}, 3^e alinéa, des dispositions transitoires, et par l'Organisation militaire de 1874, art. 20 à 21, 142, 143, 152, 156. Si des Cantons négligent leurs devoirs, le Conseil fédéral doit se mettre non seulement en relations avec eux, mais à leur place pour faire la besogne à leurs frais. Là serait de la bonne centralisation et du bon état de siège. Pourquoi ne vit-on jamais telle mesure?...

Il n'est pas nécessaire de multiplier le nombre de ces questions; elles portent toute leur réponse en elles-mêmes; les poser c'est les résoudre. On ne peut absolument pas admettre que ce soit un système rationnel d'administration de l'armée que de voir le Conseil fédéral se trouver, en temps de guerre, dans l'obligation de correspondre avec quatre cantons pour un seul bataillon.

La conclusion incontestable est celle-ci: l'administration militaire actuelle de la Confédération est déjà trop compliquée en temps de paix et par conséquent défectueuse; il n'est donc pas possible de s'en servir en cas de guerre, par le seul fait déjà que la Confédération ne possède pas le moyen de satisfaire aux obligations qui lui incombent, de mettre à la disposition du commandant en chef les effectifs nécessaires en hommes et en matériel prévus par la loi et de compléter ces effectifs au cours de la campagne.

Tandis que notre armée a fait, depuis 1848, des progrès considérables sous bien des rapports, son administration est cependant encore complètement basée sur le système des contingents tel que l'entendait le règlement militaire de 1817. Chaque canton administre lui-même son armée en temps de guerre et en temps de paix.

Il est donc de toute nécessité de changer cet état de choses, si les autorités ne veulent pas assumer la lourde responsabilité de voir retarder, jusqu'à ce que la guerre éclate, le moment d'organiser une bonne administration militaire, qui, surtout alors, devrait se trouver déjà en pleine activité ¹⁸.

¹⁸ Vouloir prévoir un mode uniforme d'exécution de tous les détails administratifs en temps de guerre, alors qu'une partie de la Suisse serait probablement occupée par l'ennemi, tandis que nous agirions peut-être sur son territoire, nous paraît dépasser les bornes d'une sage prévoyance. En telles circonstances, chaque jour suffit à sa tâche. Nous croyons d'ailleurs aussi que poser les questions que pose le Message, c'est les résoudre, mais dans un sens immédiatement opposé au sien. L'auteur n'est pas au courant, paraît-il, de la manière dont les choses se passent dans la pratique.

Qu'il veuille bien descendre un moment des nuages pour examiner avec nous comment se développeraient les faits concernant son exemple cité du bataillon fourni par quatre Cantons. Afin de préciser, nous supposons qu'il s'agit du 2^e bataillon de carabiniers, fourni en effet par les quatre cantons de Fribourg, Neuchâtel, Genève et Valais, chacun une compagnie, tandis que le commandant et les autres officiers d'état-major sont nommés par le Conseil fédéral, et les sous-officiers d'état-major par le commandant du bataillon. Pour mobiliser ce bataillon, de manière à ce

Nous passons maintenant à une courte description des modifications que nous avons l'honneur de vous proposer relativement aux articles militaires de la Constitution fédérale.

Tout d'abord, nous vous ferons remarquer que nous considérons comme surannées la plupart des prescriptions des articles 15 et 16 de la Constitution actuelle, mais que nous ne croyons cependant pas devoir vous proposer de les supprimer. Par contre, nous proposons de donner la teneur suivante à l'art. 13.

« Ni la Confédération, ni les cantons n'ont le droit d'entretenir des troupes permanentes. Sont réservés les officiers, les sous-officiers et les hommes nécessaires, en temps de paix, à la garde et à l'administration des ouvrages fortifiés de la Confédération, les gardes-frontières de l'administration des douanes et les corps de gendarmerie des cantons. » Cette rédaction répond aux circonstances réelles dans lesquelles se trouvent actuellement la Confédération et les cantons, et elle met un terme aux craintes qui se sont déjà souvent fait jour au sein des Chambres fédérales au sujet de la constitutionnalité d'une

qu'il soit, par exemple, rendu à Neuchâtel sur pied de guerre dans trois jours, le Conseil fédéral n'a que six lettres à écrire, une à chacun des quatre susdits cantons, une au chef de bataillon, une à la compagnie des chemins de fer du Jura-Simplon, plus encore un avis du Département à son chef de l'infanterie de veiller à l'exécution stricte de cette mobilisation. Les commandants du bataillon et des compagnies feront ensuite tout le reste, par demandes écrites ou verbales à leurs gouvernements cantonaux et de ceux-ci aux offices chargés de fournir les chevaux, les soldats du train, les voitures, le matériel, etc., qui pourraient manquer. Avec les cadres et les départements militaires cantonaux actuels, tout serait en ordre le troisième jour.

Pour mobiliser ou compléter le même bataillon dans le système du projet, le Conseil fédéral aurait d'abord à aviser deux directeurs ou commandants d'arrondissements divisionnaires, puisque deux compagnies, celles de Fribourg et de Neuchâtel, se trouvent dans la II^e division, et les deux autres dans la I^{re}; également le commandant du bataillon et la compagnie des chemins de fer du Jura-Simplon. Et comme il est à croire que dans la sublime unité administrative qu'on veut organiser, les subalternes ne sauraient faire des réquisitions que par la voie du service, les directeurs d'arrondissements, ni les officiers du bataillon ne pourraient s'adresser directement au chef d'arme de l'artillerie pour les soldats du train, ni à la régie pour les chevaux, ni à la direction du matériel de guerre pour les chars d'ordonnance comme l'auraient pu les Cantons ou le major du bataillon en l'absence des nouveaux directeurs.

Le Conseil fédéral serait obligé d'écrire lui-même à tous ces impor-

garde de sûreté militaire permanente pour les fortifications ¹⁹.

Dans un nouvel art. 17 *bis*, nous insérons la disposition que « l'armée est du ressort de la Confédération ». Cette phrase résume l'idée de la présente révision, et il convient dès lors de la faire figurer en tête de nouveaux articles.

L'art. 18 de la Constitution actuelle dit que « les militaires qui, par le fait du service fédéral, perdent la vie ou voient leur santé altérée d'une manière permanente, ont droit à des secours de la Confédération, pour eux ou pour leur famille, s'ils sont dans le besoin ». Nous ajoutons à cette prescription la disposition suivante : « La Confédération avec le concours des cantons, assiste les familles des militaires indigents qui, ensuite de l'absence de leur soutien naturel, se trouvent dans le be-

tants services, ou de leur faire écrire d'office par le chef de l'arme de l'infanterie, au risque de provoquer des conflits de compétence. D'autre part, les officiers des compagnies du bataillon ne pourraient rien réclamer des Cantons, qui n'auraient plus rien à livrer légalement, et qui, dépossédés de leurs anciennes attributions, seraient peu enclins à écouter des plaintes d'officiers subalternes. Pour obtenir le concours des Cantons, soit complémentaire en maintes choses d'ordonnance, chars communaux de réquisition, par exemple, soit en maints cas imprévus, le Conseil fédéral devrait encore écrire très gracieusement aux quatre gouvernements cantonaux. Cela ferait bien une douzaine de lettres au moins dans cette seconde hypothèse, au lieu des six de la première hypothèse, sans la moindre garantie que les choses marchassent mieux. Au contraire, MM. les directeurs d'arrondissements, installés à la Pontaise ou à Colombier, auraient plutôt entravé les compagnies qui auraient dû en référer à eux de Fribourg, Genève ou Sion.

Puis si, au Conseil fédéral, l'on en est à supputer la demi-douzaine ou la douzaine de lettres que pourrait lui coûter la mobilisation d'un bon bataillon comme le sont le 2^e carabiniers et le 8^e, bien que représentant huit cantons, mieux vaudrait peut-être ne pas penser à faire la guerre. Et enfin, au cas où une portion de notre territoire serait déjà aux mains de l'ennemi, les autorités cantonales et locales ne seraient-elles pas à même de rendre encore quelques bons services, alors que les fonctionnaires militaires fédéraux n'en rendraient plus ?

¹⁹ Ainsi les Cantons n'auraient plus le droit d'avoir leur maximum actuel de 300 hommes de troupe permanente, tandis que la Confédération, au moyen de ses gardes-frontières et de ses garnisons de forteresses, aurait toute une armée. En fait c'est sans importance, mais le renseignement mérite d'être noté en regard des beaux compliments faits aux Cantons, page 323 ci-dessus.

soin sans qu'il y ait de leur faute. Ce secours n'a pas le caractère d'assistance publique. » Cette obligation était jusqu'ici exclusivement à la charge des cantons (art. 234 de l'organisation militaire). Puisque l'administration militaire doit devenir un attribut de la Confédération, il va de soi que cette dernière soit tenue, pour le moins, d'alléger les cantons d'une partie de cette charge et de contribuer avec ceux-ci à secourir les familles des militaires dans le besoin. Nous considérons cette conséquence comme tellement compréhensible que les résultats financiers qui résulteront pour la Confédération de l'application de cette nouvelle disposition ne peuvent pas, à notre avis, entrer en ligne de compte. En admettant même que la plupart des cantons n'aient pas du tout exécuté les obligations qui leur étaient imposées par la loi fédérale sur l'organisation militaire, il nous semble, toutefois, inadmissible que le soldat doive perdre, sous la souveraineté militaire de la Confédération, un droit juste et équitable qu'il pouvait exiger légalement sous l'empire de la suprématie cantonale²⁰. Si nous ne tirons pas de cette disposition son entière conséquence, en mettant l'obligation des secours exclusivement à la charge de la Confédération, c'est principalement parce que celle-ci ne pourrait pas exercer elle-même, dans chaque cas particulier, un contrôle efficace sur le droit aux secours et qu'il y aurait dès lors un danger imminent de voir surgir une quantité d'abus dans l'exercice de ce droit. La seconde partie de cette disposition, disant que ces secours ne peuvent nullement porter atteinte aux droits civiques des militaires en cause, ne nous paraît pas exiger de plus amples explications. En effet, il ne peut évidemment pas être question de priver de ces droits un citoyen auquel on a prêté assistance pour le seul motif qu'il a rempli ses devoirs militaires. Nous discuterons la question des dépenses à la fin de cet exposé.

Le texte proposé pour l'article 19, à savoir « que l'armée fédérale se compose de tous les citoyens suisses aptes à porter les armes », doit faire disparaître la notion des corps de troupe des cantons. Dès le moment où l'ensemble de l'armée est centralisée en mains de la Confédération et où les corps de troupe sont exclusivement formés et entretenus par elle, il n'y a plus de raison de conserver cette institution. En

²⁰ C'est là le gros argument sur lequel MM. les centralisateurs comptent pour le succès de leur entreprise; mais si l'on doit juger des futures pensions et indemnités d'après celles qui sont actuellement accordées à de pauvres estropiés militaires, à des malades, à des familles de défunts, ainsi qu'à maints employés des postes, des péages et autres services fédéraux, il sera prudent de ne pas se réjouir trop tôt.

revanche et en quelque sorte comme contre-poids, nous maintenons la disposition à teneur de laquelle les unités doivent être formées de troupes d'un même canton, à moins que des considérations militaires ne s'y opposent. Cette exigence va de soi. Elle se justifie par notre histoire et par les idées de notre peuple: elle est également insérée dans les organisations militaires des autres pays européens. Elle n'est pas sujette à critique au point de vue militaire. On devra faire une exception — comme précédemment du reste — au sujet de la formation de certaines unités d'armes spéciales, pour lesquelles il faut prendre les recrues où on les trouve.

En ce qui concerne le droit de la Confédération de disposer des troupes, nous vous proposons simplement de maintenir le texte actuel. Quant à l'exercice de ce droit par les cantons, la Constitution de 1874 dit que ces derniers disposent des forces militaires de leur territoire, pour autant que ce droit n'est pas limité par la Constitution ou les lois fédérales. D'après notre projet, il ne peut plus, à l'avenir être question, pour les cantons, que de lever les troupes de leur territoire lorsque cela semble nécessaire pour le maintien de l'ordre public; nous estimons, dès lors, qu'il convient de limiter expressément à ce cas le droit de disposition accordé aux cantons, et nous vous proposons donc d'admettre la rédaction suivante:

« Les cantons disposent, pour maintenir l'ordre public, des forces militaires de leur territoire, aussi longtemps qu'il n'y a pas intervention fédérale ²¹. »

Outre l'instruction, l'armement, l'habillement et l'équipement de l'armée, l'article 20 du projet prévoit également, pour la Confédération, l'obligation d'administrer l'armée. A cet égard, nous nous bornons à renvoyer à nos exposés faits en tête de ce rapport, en nous dispensant d'entrer dans des détails sur les difficultés, les complications et les inconvénients nombreux que rencontre une double administration de l'armée par la Confédération et par les cantons ²².

²¹ Comment s'exercera ce droit? De quelle manière un canton s'y prendrait-il pour mettre sur pied une unité tactique comme troupe quelconque en cas d'urgence, puisqu'il ne disposerait d'aucun moyen légal pour cela? — Droit illusoire qui ferait bien piètre figure à côté du titre d'« Etat souverain » qu'on trouve inscrit en tête des constitutions des cantons.

²² Nous renvoyons aussi à nos remarques antérieures, en faisant bien des vœux pour que les membres de l'Assemblée fédérale, et à leur défaut les électeurs, rejettent catégoriquement cet accaparement d'attribu-

Le dernier alinéa de l'art. 20 dispose que les cantons continueront à percevoir la moitié du produit de la taxe d'exemption du service militaire. Cette proposition nous est dictée parce qu'à notre avis la Confédération gagnerait peu en s'attribuant la totalité de ce revenu, sans abandonner leur part aux cantons, qu'elle doit cependant appeler à coopérer pour le recouvrement de cette taxe. Une considération supérieure réside encore dans le fait que les cantons verraient avec raison, dans cette suppression de revenu, une atteinte perturbatrice dans leurs administrations financières.

L'article 21 du projet traite du choix des aspirants officiers, ainsi que de la nomination et de la promotion des officiers des unités de troupe composées des hommes d'un seul et même canton. Lors de la nomination d'officiers, deux choses sont à observer : la capacité au point de vue militaire et la capacité au point de vue civil. Le jugement sur la première incombe tout naturellement aux supérieurs militaires, tandis que ce sont les autorités civiles qui sont le plus à même de se prononcer sur la seconde. C'est pourquoi nous vous proposons d'admettre un système mixte pour le choix des aspirants officiers, pour la nomination et la promotion des officiers des unités de troupes composées d'hommes d'un seul et même canton. Par analogie aux dispositions qui sont actuellement en vigueur au sujet de la nomination de certaines catégories

tions que les Cantons peuvent beaucoup mieux remplir que la Confédération, parce qu'ils sont plus près des divers intéressés.

D'ailleurs le message se montre ici d'une sobriété par trop accentuée, quant aux motifs de la suppression des compétences militaires des cantons. Nous voulons bien croire qu'avec une administration fédérale centrale importante n'ayant à correspondre qu'avec huit administrations de division, on expédierait plus commodément la besogne. Mais il est loin d'être démontré que cette besogne serait mieux faite qu'aujourd'hui, et que tout marcherait pour le mieux dans la meilleure des administrations, pas plus d'ailleurs que la nécessité, voire l'utilité de pareille mesure soit établie. Le transfert à la Confédération de l'administration militaire entraînera nécessairement, outre la suppression de toute compétence cantonale en cette matière, la subordination — indirecte pour le moment — à l'autorité fédérale de nombre de magistrats et de fonctionnaires qui, jusqu'ici, n'ont dépendu que des autorités cantonales. C'est le commencement de l'unification dans tous les domaines, c'est-à-dire de la disparition des cantons comme Etats. A ce titre, il nous paraît qu'on peut passer sur quelques minimes inconvénients qui ne compromettent en aucune façon la défense nationale, pour maintenir notre organisation fédérative, dont il est inutile de rappeler les bienfaits et les résultats féconds pour le bien du pays.

de commandants de corps supérieurs (art. 60 de l'organisation militaire), nous vous proposons, à cet effet, de créer des commissions composées des supérieurs militaires, des représentants de l'arme et d'un représentant du gouvernement cantonal; ces commissions ont pour attribution de désigner les aspirants officiers et de faire, au sujet de la nomination et de la promotion d'officiers, leurs propositions au Conseil fédéral par l'entremise de son département militaire. En procédant ainsi, nous y voyons une plus grande garantie que, lors de la nomination des officiers, ce ne seront pas seulement les aptitudes militaires ou les capacités civiles qui décideront, mais que toutes les deux seront également prises en considération ²⁵.

Point n'est besoin de démontrer plus amplement que ce système, au point de vue militaire, est, de fait, préférable au précédent, attendu que, pour chaque cas particulier, il permet l'échange des opinions personnelles. Pour les cantons, nous le croyons aussi meilleur; en effet, le droit de nomination des cantons, sur la base des lois actuelles, n'a, au fond, guère plus d'importance qu'une simple formalité et, dans les cas où ce droit dépasse cette importance, il n'arrive pas peu souvent qu'il donne lieu à des conflits et à des retards regrettables. Il est évident cependant qu'une participation des cantons sur cette base est, pour la forme et pour le fond, préférable à un droit quelconque de proposition ou de veto. Quant à la manière dont un tel système de nomination pourrait être appliqué pratiquement, nous renvoyons à l'art. 78 de l'avant-projet ci-joint d'une nouvelle organisation militaire.

Art. 22. Administration de l'armée. Nous croyons avoir déjà démontré, dans la partie générale de ce rapport, que l'administration de l'armée devrait être unifiée et remise entièrement en mains de la Confédération et, en outre, que cette unification de l'administration militaire ne constituerait pas une centralisation, mais qu'elle formerait la base d'une décentralisation rationnelle et durable. L'article dont il s'agit donne, en termes généraux, un aperçu de la formation de l'administration militaire telle qu'elle devrait être faite à notre avis.

Ici, nous nous sommes, avant tout, posé la question de savoir s'il ne vaudrait pas mieux nous borner, dans l'art. 20, à attribuer l'administration à la Confédération et abandonner

²⁵ Ce n'est pas un droit qu'on donne là aux cantons; c'est un rôle plutôt humiliant. Envoyer siéger dans une commission, où il formerait une infime minorité, un représentant chargé de fournir des renseignements dont on ne tiendra peut-être qu'un compte très relatif, n'est pas digne d'un Etat souverain.

tout le reste à la loi. Cette manière de faire offrirait l'avantage fort appréciable de laisser la voie libre à la législation, tandis que, si l'organisation prévue à notre art. 22 ne devait pas se soutenir dans la pratique, elle ne pourrait être modifiée que par une revision de la constitution. Une organisation par voie législative n'empiéterait pas sur les droits du peuple, attendu que le referendum pourrait être demandé à son égard.

Si nous nous sommes néanmoins décidé à insérer les traits principaux de l'administration dans la constitution, c'est parce que nous avons pensé que cette dernière doit offrir une clarté absolue sous ce rapport. L'idée de la centralisation de l'administration militaire a donné, de tout temps, lieu à une quantité d'interprétations erronées, qui n'ont pas peu contribué à provoquer les considérations multiples qui, aujourd'hui encore, font obstacle à l'unification militaire. Nous croyons qu'en fixant, dans notre article 22, le caractère général de l'administration, on arrivera à faire disparaître une partie de ces scrupules ²⁴.

Cette administration décentralisée doit-elle être transférée aux corps d'armée ou aux divisions? C'est là une question d'opportunité. Des raisons importantes parlent en faveur des deux systèmes. Si, en temps de paix, nous ne donnons aux corps d'armée aucune part à l'impulsion de tout l'organisme de l'armée, ils n'auront pas, en temps de guerre, l'importance qui leur appartient. Le transfert de l'administration dans les arrondissements des corps d'armée mettrait les commandants de corps d'armée en relations plus directes avec l'administration que ce ne serait le cas par l'organisation de l'administration par arrondissements de division. Du reste, l'idéal en fait d'administration d'armée bien vitale serait de remettre graduellement toute l'administration aux commandants des troupes depuis le bas jusqu'en haut. Mais on ne peut y songer avec une armée de milices, et notre organisation devra se borner à faire participer, autant que possible, les commandants de troupe à l'administration et à l'instruction, sans en faire des fonctionnaires permanents ²⁵.

²⁴ Nous ne pouvons que répéter ici notre objection précédente : cette absorption, par l'autorité centrale, de tous les pouvoirs, y compris ceux pour l'exercice desquels elle est beaucoup moins qualifiée que les Cantons ou les officiers de l'armée, ne se justifie en aucune façon au point de vue militaire. C'est ailleurs qu'il faut en chercher les motifs.

²⁵ Les réflexions platoniques, pour ne pas dire les réticences de ces deux dernières phrases, montrent assez clairement que les auteurs du projet n'ont pas grande confiance dans leur œuvre, et en cela ils ont rai-

Nous donnons la préférence au transfert des administrations dans les arrondissements de division, non seulement parce qu'il répond mieux à l'idée d'une décentralisation qu'une administration par corps d'armée et qu'il apparaît de fait comme plus conforme au but qu'on se propose, mais aussi parce que les arrondissements de division sont en connexion plus intime avec le peuple et qu'ils en connaissent mieux les vues que les arrondissements de corps d'armée. Nous nous réservons, à ce sujet, d'établir, par voie législative, l'organisation de telle façon qu'elle exigera la coopération active de tous les commandants de troupe.

Les arrondissements de division seraient, dans la règle, subdivisés en quatre arrondissements de régiment d'infanterie et ceux-ci en un nombre suffisant de sections. Le territoire d'un canton serait, autant que possible, attribué à un seul arrondissement de division.

A la tête d'une administration d'arrondissement serait placé un directeur d'arrondissement, auquel seraient subordonnés un commissaire des guerres d'arrondissement et un intendant d'arsenal d'arrondissement. Comme fonctionnaires subalternes, nous prévoyons un nombre de commandants d'arrondissement et de chefs de section correspondant à l'organisation.

La nomination des directeurs, des commissaires des guerres et des intendants d'arsenaux des arrondissements militaires serait attribuée au Conseil fédéral, tandis que les cantons auraient à nommer les commandants d'arrondissement et les chefs de section. Inutile d'insister sur le fait que les cantons sont mieux placés que le Conseil fédéral ou ses organes pour trouver les personnes les plus aptes à occuper les emplois inférieurs. En outre, on peut se tranquilliser par le fait que les fonctionnaires militaires, avec lesquels le citoyen est en rapport direct, sont nommés par des autorités sur lesquelles le citoyen peut personnellement exercer une influence plus

son. Leur tort est de s'arrêter trop tôt et par de mesquins motifs sur la voie du bon idéal qu'ils signalent au profit de l'armée elle-même, pour reprendre la voie de la centralisation purement bureaucratique. En organisant la répartition de l'armée par brigade, au lieu de division, soit en 16 arrondissements pour toute la Suisse, point ne serait besoin de cadres complets ni de nombreux fonctionnaires permanents pour avoir un système de commandement et d'administration convenable pour le temps de paix comme pour le temps de guerre ou de manœuvres. Un quart ou un tiers de ces cadres, avec relevé, tous les 3 ou 4 mois, du chef titulaire par ses deux lieutenants, suffirait pleinement à la tâche, celle de l'inspection restant aux commandants de division et de corps d'armée, sous la haute surveillance du Département et des chefs d'armes. Ce serait au moins un système rationnel et bien supérieur à l'empirisme bureaucratique du projet.

immédiate que cela ne pourrait être le cas vis-à-vis des autorités centrales fédérales ²⁶.

Une appréhension non moins répandue est celle que, avec le transfert à la Confédération de toute l'administration militaire, on ne tienne pas équitablement compte de l'industrie des divers cantons lors de l'acquisition d'objets d'habillement et d'équipement. Jusqu'ici, les administrations cantonales ne se sont, du reste, pas du tout laissées guider, sans exception, par des considérations de ce genre. La fourniture des draps militaires aux cantons se concentre, d'après les expériences acquises, sur un nombre proportionnellement minime de fournisseurs principaux, et il n'en est pas autrement de l'achat, par les cantons, des objets d'équipement. Sous ce rapport, l'administration militaire fédérale a donné le bon exemple. A l'occasion des commandes des nouvelles chaussures d'ordonnance fédérale qui se sont faites dans le cours des trois dernières années, notre administration militaire a donné l'occasion, au grand comme au petit industriel, de participer, selon ses forces, à l'entreprise, et cette occasion a été utilisée dans les plus larges mesures par nombre d'hommes du métier. Cette manière de procéder de l'administration militaire fédérale devrait, à elle seule déjà, tranquilliser les esprits pour l'avenir; en effet, il va de soi que, même sous une nouvelle organisation, l'administration se laissera guider par les mêmes principes d'équité en faveur de nos industriels.

Néanmoins, nous trouvons à propos d'insérer, dans la constitution, le principe que l'habillement et l'équipement des recrues doivent être achetés ou, tout au moins, confectionnés dans l'arrondissement sous le contrôle de l'administration centrale avec une coopération rationnelle des cantons. Nous espérons que celle-ci pourra se faire en instituant à cet effet, pour chaque arrondissement, une commission, dans laquelle les gouvernements cantonaux seraient représentés. Nous estimons que ce concours des cantons dans l'administration militaire est tout en faveur d'une administration bien réglée et économe ²⁷.

²⁶ Si l'on devait préférer ce système, bien que fondamentalement vicieux, à celui des Cantons maintenus comme autorités locales ou à celui des brigadiers appelés au commandement permanent, il va de soi qu'il serait nécessaire d'y introduire le correctif de la nomination, par les Cantons respectifs, du directeur d'arrondissement de division et, sur ses présentations, de ses principaux subordonnés. A la rigueur ce droit de nomination pourrait être attribué au Conseil des Etats, à l'instar de ce qui se pratique aux Etats-Unis par l'organe du Sénat.

²⁷ Encore un droit dans le genre de celui de la représentation des cantons pour la désignation des aspirants-officiers. On ne voit pas comment

Dans le dernier alinéa de l'article 22, on recherche encore un autre concours des cantons, en ce que ceux-ci seraient les intermédiaires dans les relations entre les autorités militaires de la Confédération et les communes. Il s'agit ici tout spécialement des fonctions importantes incombant aux communes pour la mobilisation de l'armée et pour sa préparation.

Art. 23 (place d'armes, casernes et arsenaux). La constitution actuelle (article 22) confère déjà à la Confédération le droit, moyennant indemnité équitable, de se servir ou de devenir propriétaire des places d'armes et des bâtiments ayant une destination militaire qui existent dans les cantons, ainsi que de leurs accessoires, et elle ajoute expressément que les conditions de l'indemnité seront réglées par la législation fédérale. Le transfert de l'administration militaire à la Confédération crée, pour les cantons, un intérêt de lui céder leurs places d'armes, leurs casernes et leurs arsenaux. Il est naturel que la Confédération devra les indemniser convenablement pour cela ²⁸.

Dans le chapitre suivant traitant du côté financier de nos propositions de revision, nous discuterons les conséquences financières, certainement importantes, de cette disposition.

Nous considérons l'avant-projet d'organisation militaire, établi sur les bases de nos propositions, comme une simple annexe à notre rapport. Notre Département militaire a élaboré cet avant-projet sur le désir qui en a été exprimé par plusieurs membres de votre haute autorité. Il va de soi que ce projet, auquel les bases constitutionnelles font encore défaut, n'a pu être soumis à une discussion article par article ²⁹.

le délégué cantonal pourra intervenir d'une manière efficace pour défendre les intérêts des industriels de son canton.

²⁸ Le calcul de ces indemnités sera bien épineux : bon nombre de ces immeubles, d'une haute valeur pour le canton ou la commune qui les possède, n'auront plus la même valeur passant à la Confédération, qui devra viser, sans nul doute, à concentrer sur la place d'armes les magasins, les ateliers, les arsenaux, etc., nécessaires aux troupes en caserne. Il va aussi de soi que de telles places d'armes doivent être dans des situations militaires convenables pour la défense du pays, ce qui n'est pas le cas de quelques-unes d'entr'elles ni de quelques arsenaux actuels. Il en est dont la Confédération ne pourrait pas donner grand'chose pour l'utilité vraiment militaire à en retirer.

²⁹ Ce loyal avis du Département et du Message réduit à sa juste valeur les trop pompeuses réclames des journaux affiliés à l'entreprise de centralisation, qui affirmaient que le Conseil fédéral et les commissions

Conséquences financières de la revision de la constitution.

Les points de la revision qui touchent aux finances de la Confédération, sont les suivants :

1. Le transfert de l'administration à la Confédération.
2. Les secours à allouer aux familles des hommes appelés sous les drapeaux qui tomberaient dans le besoin.
3. Le transfert des places d'armes et des arsenaux à la Confédération.

Le *transfert de l'administration à la Confédération* ne constituera pas, sous tous les rapports, un excédent de dépenses pour elle. La création de huit administrations d'arrondissement et l'administration des arsenaux qui, jusqu'ici, était du ressort des cantons, causeront évidemment un accroissement de dépenses. En revanche, l'acquisition de l'habillement et de l'équipement par la Confédération n'augmentera pas les charges des finances fédérales, mais, au contraire, elle sera sans doute une source d'économies annuelles importantes.

Les administrations d'arrondissement exigeront le personnel suivant, pour lequel nous admettons un traitement moyen pris sur la base de la nouvelle loi sur les traitements des fonctionnaires militaires.

Personnel d'un arrondissement de division.

Un directeur d'arrondissement militaire (maximum 7500 francs)	Fr.	7,000
Un secrétaire	»	4,500
Trois commis à 2800 francs	»	8,400
Un commissaire des guerres d'arrondissement militaire	»	5,000
Un comptable	»	4,000
Un commis	»	2,800
Un intendant d'arsenal d'arrondissement militaire	»	5,000
Un commis	»	2,800
<i>A reporter, Fr.</i>		<u>39,500</u>

des Chambres auraient adopté à l'unanimité tout le projet en cours. Par avis bien authentique et dûment signé il se trouve que ce fameux projet, qui n'aurait plus qu'à être expédié comme une lettre à la poste, se trouve n'être qu'une simple annexe sans bases constitutionnelles, qu'un avant-projet qui n'a pas encore été discuté article par article au Conseil fédéral.

La discussion reste donc pleinement ouverte à tous.

	<i>Report,</i>	Fr.	39,500	
Un médecin supérieur d'arrondissement (non permanent)	»		2,000	
Frais de bureau, imprimés, indemnités de voyage	»		3,000	
		Fr.	44,500	
$44,500 \times 8 =$		Fr.	356,000	
L'art. 22 du projet de notre Département militaire prévoit, pour chaque arrondissement de recrutement de régiment d'infanterie, un commandant d'arrondissement et exceptionnellement, dans les pays montagneux, un commandant d'arrondissement par bataillon. Nous calculons, en chiffre rond, 40 commandants d'arrondissement avec un traitement annuel moyen de 4000 fr., ce qui fait				
		Fr.	160,000	
Plus un commis par commandant d'arrondissement, à 2500 francs	»		100,000	
200 chefs de section par arrondissement de division, donc en tout 1600 chefs de section, avec un traitement de 200 fr. en moyenne, soit.	»	320,000	»	580,000
				Fr. 936,000

En ce qui concerne les dépenses des administrations des dépôts d'habillements et des casernes, qui, jusqu'ici, étaient gérés par les cantons, nos calculs se basent sur les données des comptes d'Etat des cantons pour l'année 1893, à l'exception de ceux des cantons d'Unterwald-le-Bas, de Zoug, de Schaffhouse et du Tessin, qui font défaut. Pour le service des arsenaux, les comptes portent en dépenses une somme totale de

	Fr.	795,804
Et en recettes	»	379,760

Excédent de dépenses	Fr.	416,044
--------------------------------	-----	---------

Par contre, les comptes des dépôts d'habillements accusent un excédent de recettes de	»	224,529
---	---	---------

De telle sorte que l'excédent de dépenses des deux administrations réunies atteint la somme de. Fr. 191,515

Ce chiffre sera cependant insuffisant, pour la seule raison déjà que les traitements des fonctionnaires des arsenaux cantonaux, qui sont en partie très parcimonieusement payés, devront être augmentés dans une mesure convenable. Nous comptons donc, après déduction des dépenses faites jusqu'ici par la Confédération, à 250,000 fr. le poste des dépenses pour l'administration des dépôts d'habillements et des arsenaux.

En récapitulant l'accroissement de dépenses qui, d'après les calculs qui précèdent, résulteront à l'avenir, pour la Confédération, de la création des administrations d'arrondissements militaires et de l'administration des dépôts d'habillements et des arsenaux, nous arrivons aux résultats suivants :

Personnel des arrondissements de division .	Fr.	936,000
Administration des dépôts d'habillements et des casernes dans les arrondissements . . . »		250,000
	Fr.	<u>1,186,000</u>

Le montant *des secours à allouer aux familles des hommes appelés sous les drapeaux qui tombent dans le besoin* ne peut naturellement pas être calculé avec n'importe quelle sûreté mathématique. Nous avons cependant fait notre possible à ce sujet. Sur le désir de notre Département militaire, le bureau fédéral de statistique s'est également occupé de ce travail, en se mettant, par l'intermédiaire des commandants d'arrondissement, en relations avec les chefs de section des I^{re}, III^{me} et VII^{me} divisions. Ces fonctionnaires sont, en effet, à même de fournir des renseignements sur les conséquences économiques résultant du service militaire pour les familles des hommes appelés sous les drapeaux ; ils se sont appliqués à répondre aussi bien que possible aux questions qui leur étaient posées par le bureau de statistique. Il n'y a eu que le commandant d'un arrondissement valaisan qui, malgré les recharges qui lui ont été adressées, n'a pas cru devoir répondre à l'invitation qui lui avait été faite et, comme notre Département militaire n'a pas, sous l'organisation actuelle, de compétences pénales contre les commandants d'arrondissement cantonaux, il a dû renoncer à faire d'autres démarches ⁵⁰.

Notre calcul repose sur les conditions qu'on rencontre dans les troupes d'élite ; comme il n'existe pas de raisons pour admettre que le pour cent des nécessiteux soit plus élevé ou plus bas dans la landwehr que dans l'élite, nous étendons, sur la landwehr, le résultat acquis pour l'élite. Ce résultat est le suivant. Sur 47,590 militaires des trois divisions précitées, dont les chefs de section ont fourni les données demandées, ceux-ci ont indiqué 4082 hommes comme ayant besoin de secours pendant le service militaire, soit 8,6 %. En calculant, pour ces cas, une moyenne de secours journalier de la part de la

⁵⁰ Signalons l'intention qui perce ici, dans un beau mouvement de dépit et de franchise, d'armer l'autorité centralisante de compétences *pénales* contre les autorités cantonales et locales qui ne répondraient pas, à son gré, aux demandes de renseignements de son bureau fédéral... de statistique!!

Confédération de 1 fr. à 1 fr. 50, et en admettant annuellement un chiffre moyen de 3 millions de journées de service, on arrive à une dépense annuelle, pour l'élite et la landwehr, de 250,000 à 375,000 fr.

Les casernes, les places d'armes et les arsenaux peuvent passer entre les mains de la Confédération par le fait que cette dernière en deviendrait propriétaire moyennant un prix à fixer par une commission d'experts. Cela nécessiterait, toutefois, un déplacement de capitaux de plusieurs millions, abstraction faite des difficultés qu'il y aurait à surmonter pour arriver à un prix de vente acceptable pour les deux parties. Ou bien alors la Confédération se déciderait à remettre aux cantons des titres de rente, dont le montant devrait, de nouveau, être fixé par une commission d'experts sur la base d'une combinaison entre la valeur du terrain des propriétés et leur revenu moyen. Ce dernier système nous paraît être le plus juste.

Pour les casernes et les places d'armes, nous n'avons pas à notre disposition des données assez certaines pour estimer leur prix d'achat. Par contre, nous avons fait établir, par le commissariat central des guerres, un état des indemnités que la Confédération a payées aux cantons pendant les années 1890 à 1894 inclusivement pour la jouissance de ces propriétés. Cet état accuse une indemnité annuelle moyenne de 310,000 francs. Il faudrait encore tenir compte ici des recettes que les cantons ont faites pour les loyers des cantines et d'autres locaux et pour les récoltes en herbes faites sur les places d'exercice; ces recettes peuvent être calculées en totalité à environ 60,000 fr. par an, de sorte que les recettes brutes actuelles des cantons pour les casernes et les places d'armes sont d'environ 370,000 fr. par an.

D'après les estimations qui ont été, du reste, tout à fait approximativement faites par la section administrative de l'intendance du matériel de guerre, la valeur d'achat des arsenaux et des magasins de munition des cantons serait, en chiffre rond, de 6,500,000 fr. Le loyer annuel moyen payé aux cantons par la Confédération pendant ces dernières années pour la jouissance d'une partie de ces localités, s'est élevé à un chiffre rond de 50,000 fr., qui ne peut pas être pris essentiellement en considération, attendu qu'à l'avenir la Confédération n'utilisera pas seulement une partie des arsenaux et des magasins de munition des cantons, mais qu'elle les utilisera ou les acquerra tous.

Au surplus, il ne nous paraît pas opportun, dans l'état actuel de la question, de faire, dès maintenant, des propositions précises en vue de la fixation de normes pour les indemnités à allouer aux cantons, parce que notre projet de revision, à l'instar des dispositions de la constitution actuelle, abandonne

expressément à la législation fédérale la fixation des conditions de l'indemnité.

Telles sont les prévisions sur l'accroissement des dépenses qu'occasionnera la revision des articles militaires de la constitution fédérale. Quant à savoir combien la transformation de l'organisation qui s'en suivra occasionnera de surcroît de dépenses pour l'armée, cette question dépendra, avant tout, de la manière dont vous résoudrez la question de l'instruction et celle de la revision de l'organisation des troupes.

Nous terminons notre rapport, en vous proposant d'accepter le projet d'arrêté fédéral ci après concernant la revision des articles 13 et 18 à 22 de la constitution fédérale.

Veuillez agréer, Monsieur le président et Messieurs, l'assurance renouvelée de notre haute considération.

Berne, le 2 mai 1895.

Au nom du Conseil fédéral suisse : *Le président de la Confédération*, ZEMP. — *Le chancelier de la Confédération*, RINGIER.

Arrêté fédéral concernant les modifications des articles relatifs
aux affaires militaires de la Constitution fédérale.

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse, après avoir pris connaissance d'un message du Conseil fédéral du 2 mai 1895, *Arrête* :

I. Les art. 13 et 18 à 22 de la constitution fédérale du 29 mai 1874 reçoivent la teneur suivante :

Art. 13. Ni la Confédération ni les cantons n'ont le droit d'entretenir des troupes permanentes. Sont réservés les officiers, les sous-officiers et les hommes nécessaires, en temps de paix, à la garde et à l'administration des ouvrages fortifiés de la Confédération, les gardes-frontières de l'administration des douanes et les corps de gendarmerie des cantons ⁽¹⁾.

Art. 17. (Sans changement ⁽²⁾).

Art. 17^{bis}. L'armée est du ressort de la Confédération.

⁽¹⁾ Art. 13 de la Constitution de 1874. La Confédération n'a pas le droit d'entretenir des troupes permanentes.

Nul canton ou demi-canton ne peut avoir plus de 300 hommes de troupes permanentes, sans l'autorisation du pouvoir fédéral; la gendarmerie n'est pas comprise dans ce nombre.

⁽²⁾ Art. 17 de 1874. Dans les cas mentionnés aux articles 15 et 16, chaque canton est tenu d'accorder libre passage aux troupes. Celles-ci sont immédiatement placées sous le commandement fédéral.

Art. 18. Tout Suisse est tenu au service militaire.

Tout Suisse en âge de servir qui ne fait pas personnellement de service militaire est soumis au paiement d'une taxe d'exemption.

La Confédération édictera des prescriptions uniformes sur la taxe d'exemption du service militaire. La moitié du produit brut de cette taxe revient à la Confédération ⁽¹⁾.

Art 18^{bis}. Les militaires qui, par le fait du service fédéral, perdent la vie ou voient leur santé altérée d'une manière permanente ont droit à des secours de la Confédération pour eux ou pour leur famille, s'ils sont dans le besoin.

La Confédération, avec le concours des cantons, assiste les familles des militaires indigents qui, ensuite de l'absence de leur soutien naturel, se trouvent dans le besoin sans qu'il y ait de leur faute. Ce secours n'a pas le caractère d'assistance publique.

Art. 18^{ter}. Tout militaire reçoit gratuitement ses effets d'armement, d'équipement et d'habillement. Ceux-ci restent en mains du soldat, aux conditions qui seront fixées par la législation fédérale.

Art. 19. L'armée fédérale se compose de tous les citoyens suisses aptes à porter les armes. A moins que des considérations militaires ne s'y opposent, les unités de troupe doivent être formées de troupes d'un même canton.

Les alinéas 2 et 3 de l'article 19 actuel restent sans changement.

Les cantons disposent, pour maintenir l'ordre public, des forces militaires de leur territoire, aussi longtemps qu'il n'y a pas intervention fédérale ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Art. 18 de 1874. Tout Suisse est tenu au service militaire.

Les militaires qui, par le fait du service fédéral, perdent la vie ou voient leur santé altérée d'une manière permanente ont droit à des secours de la Confédération, pour eux ou pour leur famille, s'ils sont dans le besoin.

Chaque soldat reçoit gratuitement ses premiers effets d'armement, d'équipement et d'habillement. L'arme reste en mains du soldat aux conditions qui seront fixées par la législation fédérale.

La Confédération édictera des prescriptions uniformes sur la taxe d'exemption du service militaire.

⁽²⁾ Art. 19 de 1874. L'armée fédérale est composée :

a) des corps de troupe des cantons ;

b) de tous les Suisses qui, n'appartenant pas à ces corps, sont néanmoins astreints au service militaire.

Le droit de disposer de l'armée, ainsi que du matériel de guerre prévu par la loi, appartient à la Confédération.

En cas de danger, la Confédération a aussi le droit de disposer exclusive-

Art. 20. La Confédération édicte les lois concernant l'armée et les fait exécuter. L'administration, l'instruction, l'armement, l'habillement et l'équipement de l'armée lui appartiennent ⁽¹⁾.

Art. 21. La Confédération, avec le concours des cantons, désigne les sous-officiers aptes à être instruits comme officier et procède à la nomination et à la promotion des officiers des unités de troupe composées exclusivement d'hommes d'un même canton ⁽²⁾.

Art. 22. L'administration de l'armée se compose de l'administration centrale et de l'administration dans les arrondissements de division. Autant que faire se peut, le territoire d'un canton ne doit être attribué qu'à un seul arrondissement de division.

Le choix des fonctionnaires subalternes des arrondissements est du ressort des cantons. Le Conseil fédéral a le droit de demander des cantons que ces fonctionnaires soient suspendus de leurs fonctions et révoqués, dans le cas où ils ne rempliraient pas leur devoir. Les fonctionnaires révoqués ne sont pas rééligibles.

Si la sphère d'activité d'un fonctionnaire militaire subalterne s'étend sur le territoire ou des parties de territoire de plus d'un canton, c'est le Conseil fédéral qui le nomme, après avoir entendu les propositions des cantons intéressés.

Les intendances d'arrondissement sont, avec le concours des cantons, chargées de procurer l'habillement et l'équipement des recrues.

ment et directement des hommes non incorporés dans l'armée fédérale et de toutes les autres ressources militaires des cantons.

Les cantons disposent des forces militaires de leur territoire, pour autant que ce droit n'est pas limité par la Constitution ou les lois fédérales.

() Art. 20 de 1874. Les lois sur l'organisation de l'armée émanent de la Confédération. L'exécution des lois militaires dans les cantons a lieu par les autorités cantonales, dans les limites qui seront fixées par la législation fédérale et sous la surveillance de la Confédération.

L'instruction militaire dans son ensemble appartient à la Confédération; il en est de même de l'armement.

La fourniture et l'entretien de l'habillement et de l'équipement restent dans la compétence cantonale; toutefois, les dépenses qui en résultent sont bonifiées aux cantons par la Confédération, d'après une règle à établir par la législation fédérale.

(2) Art. 21 de 1874. A moins que des considérations militaires ne s'y opposent les corps doivent être formés de troupes d'un même canton.

La composition de ces corps de troupes, le soin du maintien de leur effectif, la nomination et la promotion des officiers de ces corps appartiennent aux cantons sous réserve des prescriptions générales qui leur seront transmises par la Confédération.

Les cantons servent d'intermédiaire entre les autorités militaires de la Confédération et les communes ⁽¹⁾.

Art. 23. Moyennant une indemnité équitable, la Confédération devient propriétaire des places d'armes, des bâtiments militaires cantonaux actuels et de leurs accessoires.

Les conditions du rachat de ces immeubles par la Confédération et de l'indemnité à payer seront réglées par la législation fédérale.

II. Ces modifications à apporter à la constitution fédérale doivent être soumises à la votation du peuple et des cantons.

III. Le Conseil fédéral est chargé d'exécuter le présent arrêté.

Observations finales.

A l'appui des annotations dont nous avons pris la liberté d'accompagner quelques parties du message, en le publiant d'ailleurs ci-dessus dans tout son texte, nous devons pour terminer, revenir sur le point essentiel de la landwehr, comme nous l'avons annoncé à la page 321. Nous ferons de nouveau remarquer que cette question si grave n'a pas été abordée par le message, et que cependant elle serait, dit-on, menacée d'être définitivement tranchée en fait dans la session actuelle des Chambres.

La loi de 1874, voulant renforcer l'armée d'opérations, avait compté non sur une réserve de la moitié seulement de l'élite, comme par la loi de 1850, mais sur tous les hommes de landwehr, organisés jusqu'à la brigade d'infanterie sur le pied de l'élite. Cela donnait des avantages de trois sortes :

a/ On pouvait, dès qu'on aurait les moyens de renforcer les brigades avec les armes spéciales voulues, les endivisionner comme l'élite, et en former une seconde armée de 6 à 7 divisions, en supposant quelques détachements indispensables. Il y fallait surtout de l'artillerie et de la cavalerie. En attendant on avait à disposition une infanterie très convenable.

b/ Avec un renfort moindre d'armes spéciales, sauf de cavalerie, on pouvait ajouter les brigades de landwehr aux deux de chacune des 8 divisions de l'élite, pour faire des divisions

(¹) Art. 22 de 1874. Moyennant une indemnité équitable, la Confédération a le droit de se servir ou de devenir propriétaire des places d'armes et des bâtiments ayant une destination militaire qui existent dans les cantons, ainsi que de leurs accessoires.

Les conditions de l'indemnité seront réglées par la législation fédérale.

de 3 à 4 brigades, qu'on aurait pu qualifier de « corps d'armée », puisqu'on y tenait, et l'on aurait eu une armée d'opérations de 8 corps d'armée, ce qui correspondait aux vœux, unanimes alors, d'augmentation de nos forces. Au fur et à mesure de l'accroissement de nos armes spéciales, on eût adjoint successivement à nos divisions d'élite une à deux de ces brigades de landwehr.

Une fois toute la landwehr organisée sur le pied de l'élite, soit pour s'y fondre en brigades, soit pour la doubler par divisions, le landsturm eût pu être mis à même de fournir tous les détachements à prévoir ou imprévus, ce qui donnerait surtout de l'infanterie, quelque artillerie de position et des pionniers. Ainsi nos 32 brigades d'infanterie fussent restées disponibles pour le jour décisif de la bataille. Les états-majors indispensables n'eussent pas fait défaut, à voir combien on en trouve pour ces services de l'arrière et des étapes, montés sur un pied aussi grandiose que si nous devions faire la campagne de Chine, et qui, en définitive, sont bien inutiles dans notre petit pays que les trains rapides traversent du Rhône au Rhin en 7 heures.

Un troisième avantage de la landwehr instituée en 1874 d'après les avant-projets fédéraux de 1868 déjà, de 1870, de 1872-73, était de mettre fin à la difficulté pratique de transférer les hommes de deux bataillons de l'élite, après leur service dans cette classe d'âge, sur *un seul* bataillon de réserve.

Écoutons les bons arguments donnés alors pour cette réforme, qui se trouvait formulée à l'article 26 du projet de 1868, en ces termes :

Article 26. L'état des unités tactiques est dans chaque classe d'âge [*élite, réserve, landwehr* — ce qui correspond aujourd'hui à *élite, landwehr, landsturm*], le même, comme il est prescrit dans les tabelles de I à V.

Le premier et non le moindre vice de l'organisation de 1850, disait le message de 1868, est celui-ci que les cadres de deux unités tactiques de l'élite doivent entrer dans une seule unité de réserve. Les cantons qui ne forment des corps de réserve qu'au nombre strict voulu par la loi, offrent, dans toutes les compagnies, sans exception, des officiers et sous-officiers supplémentaires, tandis qu'il en manque dans leurs unités de l'élite. Ainsi par ce mode de formation de la réserve, une partie des cadres, et précisément la portion la plus instruite des forces militaires, celle pour laquelle les cantons et la Confédération ont fait le plus de frais, se trouve perdue.

Chacune des unités tactiques de la réserve, avec les proportions ac-

tuelles de l'élite et de la réserve, est régulièrement formée par deux unités de l'élite. Les compagnies doivent être toutes réorganisées; il s'y trouve des hommes de deux arrondissements de recrutement et les cadres doivent être coordonnés à nouveau, tandis qu'avec un nombre égal d'unités d'élite et de réserve, les cadres et la troupe de chaque compagnie d'élite peuvent tous entrer dans la même compagnie de réserve. Avec le système de 1850, les liens entre les officiers et la troupe qui se sont créés dans l'élite et qu'on ne saurait trop soigner dans une armée de milices qui a peu d'occasion de service actif, ces liens si utiles sont subitement rompus en passant à la réserve, où ordinairement ils ne se reforment plus, vu le temps trop court de service : si un canton a formé, après la réserve, une *landwehr* (dire *landsturm*) en nombre double d'unités tactiques, comme quelques-uns le font (Vaud par ex.) et comme il faudrait le faire partout, derechef les cadres doivent être bouleversés ou formés à nouveau, ce qui est un vice encore plus criant que celui signalé plus haut ⁽¹⁾.

De son côté, la brochure de 1872 de M. le colonel fédéral Feiss soutient éloquemment la même thèse, disant entr'autres :

La Constitution fédérale de 1848 fixe trois classes d'âge de troupes :

L'élite, pour laquelle chaque canton fournit le 3 % de la population;

La réserve (aujourd'hui on dirait *landwehr*) dont l'effectif est la moitié de l'élite;

La *landwehr* (aujourd'hui on dirait *landsturm*) qui doit comprendre toutes les autres forces.

La loi militaire de 1850 a exécuté ces bases constitutionnelles en créant dans chacune de ces trois classes de troupes, des unités tactiques.

Cette organisation avait d'énormes inconvénients, à savoir :

1^o Dans la réserve on ne pouvait avoir que la moitié des unités de l'élite. Il fallait, par exemple, avec les cadres et la troupe de deux bataillons d'infanterie d'élite former un unique bataillon de réserve, ce qui amenait une désorganisation complète des anciens liens hiérarchiques.

2^o Le nombre des classes de troupes d'après l'âge était trop grand. Deux classes — à appeler *élite* et *réserve* — étaient évidemment préférable à trois — appelées *élite*, *réserve* et *landwehr* — et cela par les motifs ci-après :

a) Le passage d'une classe à l'autre ne se ferait qu'une fois, au lieu de deux, de sorte que tous les inconvénients de tels passages se réduiraient à une seule crise. Ces inconvénients sont particulièrement : la désorganisation des unités tactiques par des amoncellements et des lacunes dans les cadres et dans la troupe, et des complications administratives. A peine un homme a-t-il fait quelques cours avec son corps, qu'il se voit trans-

(1) Pages 17 et 18 du Message du 1^{er} novembre 1868.

féré dans un autre corps. De là l'impossibilité d'avoir dans nos unités tactiques les sentiments de solidarité et de confraternité qui forment l'esprit de corps. La tenue des contrôles avec les mutations voulues devient un travail immense pour les administrations cantonales, et souvent, par ce fait, des gens sont perdus, au moins pour le service.

b) Avec deux classes de troupes — à peu près de même force, — la première, aussi la plus mobile, serait plus forte que maintenant. Elle dépasserait 100 mille hommes, et c'est bien tout ce que, dans nos moyens actuels, nous pourrions former comme armée de campagne suffisamment outillée et instruite. Mais en outre nous aurions encore plus de 100 mille hommes de landwehr — dire aujourd'hui landsturm — pour compléter et seconder l'armée mobile. Les hommes de cette landwehr seraient mieux instruits que maintenant, par le seul fait qu'ils seraient restés plus longtemps dans l'élite

Le projet du Département militaire (conseiller fédéral Welti) de l'année 1868 corrigeait un des vices des prescriptions en vigueur, notamment celui de l'inégalité numérique entre l'élite et la réserve : il constituait à forces égales les trois classes élite, réserve et landwehr. Mais pour cela il fallait reviser la constitution, et le projet ne put être exécuté, le peuple et les cantons ayant repoussé cette revision constitutionnelle.

Reste maintenant à voir comment sans toucher à la Constitution, on pourra obtenir la répartition des forces militaires en deux classes (1).

Nous ne suivrons pas plus loin les raisonnements fournis par l'intéressante brochure de M. le colonel Feiss, ceux énumérés suffisent à caractériser la valeur des dispositions du projet actuel, en vertu desquelles nos forces militaires seraient réparties en *quatre classes inégales*, comprenant entr'autres deux bans de landwehr dont le premier s'appellerait « réserve ».

Ajoutons que le projet de 1868 fut consciencieusement étudié et même vivement discuté dans toute la Suisse, comme nous l'avons dit plus haut. La Suisse romande particulièrement en fit l'objet de nombreuses conférences qui donnèrent lieu à de non moins nombreuses publications, et nous trouvons dans celles émanant des sociétés militaires de Genève, de Neuchâtel, de Vaud, la pleine approbation de la manière de voir exprimée ci-dessus par MM. Welti et Feiss sur la question spéciale d'une répartition des forces en deux catégories

(1) *Grundzüge einer neuen Schweizerischen Militär-Organisation auf Grundlage der Bundesverfassung von 1848*, von J. Feiss, eidg. Oberst. — Basel 1872. Verlag. von H. Amberger. Pages 5-7.

égales, et bien organisées, sans parler d'une troisième, soit d'un landsturm plus ou moins indéterminé.

Le rapport de la Société vaudoise des officiers à l'assemblée générale du 8 août 1869, tout en combattant la revision proposée, surtout parce qu'elle exigeait un changement à la Constitution, émettait des réflexions qui semblent encore pleines d'actualité. Il disait :

C'est dans ce but rationnel (avoir une élite assez forte et consistante pour maintenir solidement la frontière contre une première attaque) que l'art. 19 de la Constitution (de 1848) a été élaboré, et sa teneur y répond parfaitement. — Nous ne sachions pas, du reste, qu'on s'en soit jamais mal trouvé ni sérieusement plaint. Les auteurs même du projet n'y ont rien à reprendre sous ce point de vue. Ils ne s'en plaignent qu'à cause des perturbations qui en résultent dans les bataillons ou compagnies de la réserve. Ils font ressortir l'anomalie qui existe à former un certain nombre de corps de réserve avec un nombre double de corps d'élite, et il n'est certes pas difficile à cette critique de mettre tout l'avantage de son côté. La transition d'une élite X à une réserve d'un effectif moindre de moitié, a toujours constitué un problème désespérant pour tous nos organisateurs. Si la chose a peu d'inconvénients quant aux simples soldats, elle en a beaucoup quant aux cadres d'officiers et sous-officiers et aux états-majors. Ces derniers surabondent bientôt dans la réserve, tandis qu'ils manquent dans l'élite, où l'on ne reste plus assez longtemps, dans quelques cantons, pour former de bons cadres.

Il y a là certainement un vice organique auquel il faut remédier au plus tôt, et contre lequel Cantons et Confédération luttent depuis longtemps avec peu de succès. C'est ce qui avait amené le canton de Vaud, dans son avant-dernière loi militaire, à l'ingénieux expédient de n'avoir que des bataillons fédéraux d'élite et de réserve tout à la fois.

Mais qu'on veuille remarquer que ce vice, si réel qu'il soit, ne tient pas à la Constitution, et qu'il est en entier dans la loi; que, par conséquent, il n'y a pas lieu à démolir tout l'édifice pour un détail fautif, à moins qu'on ne tienne à compliquer le plus possible l'œuvre de perfectionnement entreprise.

La Constitution a fixé simplement par l'art. 19 un principe général, et ce principe est bon. La loi, pour l'appliquer, avait plusieurs modes à choix et elle a pris l'un des plus mauvais. Là seulement est la source du malaise senti.

Le mode qui eût paru le plus simple et le plus convenable à tous égards eût été d'avoir, comme dans presque toutes les armées européennes, des *hommes* de réserve et non des *unités tactiques* de réserve. Après avoir passé par les divers degrés de l'instruction, ces simples sol-

dat, et respectivement une portion des cadres, auraient été portés dans la catégorie de la réserve, tout en continuant à compter dans le même bataillon ou la même compagnie; ils n'auraient plus été appelés sous les drapeaux qu'en temps de guerre ou pour *une ou deux inspections par année* en temps de paix, tout en restant sur les mêmes contrôles avec une simple annotation marginale. Ainsi l'on aurait eu d'excellents cadres, des corps toujours instruits de leur service et bien soudés entre eux par la réunion des meilleures qualités militaires, l'entrain de la jeunesse joint à la solidité de l'âge mûr, et un moyen facile de graduer convenablement les effectifs des mises sur pied, suivant les nécessités de la situation militaire, tout en présentant nos forces au début, période toujours critique pour nous, dans de favorables conditions.

C'est ce que le canton de Vaud, nous ne craignons pas de le répéter, avait eu en vue dans son organisation de 1852, et l'on doit aujourd'hui regretter que la mise en harmonie de cette organisation avec celles des autres cantons, qui a eu lieu dix ans plus tard, ne se soit pas effectuée par l'extension à toute la Suisse du système vaudois plutôt que par le procédé inverse.

Un autre mode d'exécution des prescriptions constitutionnelles de l'art. 19 eût consisté dans la formation d'unités tactiques de réserve en nombre égal à celles de l'élite, mais à effectifs moindres de moitié. On aurait eu alors des bataillons réguliers de réserve de 360 hommes, d'élite de 720, et de même pour les autres unités tactiques, ce qui eût permis l'utilisation de tous les cadres de l'élite dans la réserve après un certain temps d'activité. Ce système de bataillons réduits n'eût présenté aucun inconvénient majeur, soit pendant la paix, où il s'applique déjà pour les bataillons de l'école centrale, soit en temps de guerre, où il peut se produire occasionnellement sans qu'on doive s'en alarmer. Puis on aurait pu aisément, si l'on y eût tenu, renforcer les bataillons de réserve en temps de guerre au moyen de volontaires ou d'hommes requis sur la landwehr, qui est, en ce cas, à la pleine disposition de l'autorité fédérale. Nos corps de réserve eussent présenté ainsi de l'analogie avec les unités tactiques à effectifs réduits des troupes permanentes en temps de paix, où les levées les plus anciennes en congé illimité ne sont rappelées à leurs corps qu'en cas de danger pour en compléter la force numérique.

D'autres moyens existeraient encore de parer au vice signalé de la loi actuelle, mais l'indication des deux ci-dessus nous paraît suffire à prouver qu'il n'est nullement nécessaire de sortir cette tâche de son domaine naturel et légal, et de la compliquer d'une pénible revision constitutionnelle.

Si nous nous sommes appesantis sur ces deux points plus qu'ils ne semblent le comporter au premier abord, c'est qu'il en découle une conclusion inévitable, susceptible d'éclairer encore d'autres points, ainsi

que l'ensemble du projet. On est, par exemple, frappé de la légèreté avec laquelle la Constitution, qui aurait dû servir seule de point de départ en toutes choses, est rudoyée à tout propos dans l'arène des innovations proposées, et cette intervention que rien ne justifie paraît dénoter de la part des auteurs du projet des préoccupations étrangères à son but apparent, préoccupations qui ont évidemment nui à la justesse de leur argumentation et qui ne peuvent que diminuer la confiance qu'on voudrait mettre dans la sincérité d'une œuvre de ce genre.

Il semblerait, en somme, que ce projet vise moins à réaliser de sérieuses améliorations militaires qu'à seconder certaines agitations politiques connues; qu'il est moins soucieux d'avancer le progrès réel de l'armée que d'employer celle-ci comme batterie de brèche contre la Constitution du pays.

Or c'est là un rôle qu'une société d'officiers ne doit pas accepter. Une telle société ne peut convenablement procéder de cette façon ni en affaires militaires, ni en affaires politiques; elle ne saurait en aucun cas se prononcer seulement par incident et par équivoque sur un objet aussi capital qu'une revision constitutionnelle.

Quand viendra le moment opportun de discuter le mérite d'une réforme de cette nature, soit pour un motif, soit pour un autre, assurément les officiers vaudois ne se tiendront pas en arrière et ils seront jaloux d'exprimer aussi leur opinion en toute franchise.

Mais ce moment n'étant point encore arrivé, ils jugeront sans doute plus digne et plus prudent de ne pas s'engager sur la route de traverse où on les convie et, par ce motif déjà, de rejeter le projet présenté.

2^o Un second motif de repousser le projet se trouve dans le *mode de nomination des officiers*.

A cet égard, le projet introduit un système d'élection plus ou moins populaire pour les nominations cantonales, qui, dans les conditions anormales où on le place, ne pourrait que jeter la désorganisation et l'anarchie dans les rangs de nos milices. En revanche, les nominations supérieures sont laissées à la complète disposition de l'autorité fédérale, avec exclusion absolue de tout droit d'ancienneté, ce qui légaliserait dans ces parages le règne absolu du bon plaisir.

Sans parler de la peine qu'on éprouve à constater d'aussi fâcheuses tendances politiques dans un document officiel suisse, il est impossible d'y découvrir le moindre avantage pratique sur ce qui existe aujourd'hui.

Le mélange étudié de ces deux tristes innovations, anarchie en bas, arbitraire en haut, ne pouvant aboutir à une qualité, toute cette portion du projet serait aussi à remanier de fond en comble pour y maintenir un ordre normal dans l'avancement comme dans l'emploi des officiers, ordre normal qui, selon nous, doit être fondé sur l'ancienneté et le tour de service comme règle, et sur le choix comme exception.

Par les citations ci-dessus, en regard de l'organisation de 1874 aujourd'hui en vigueur, on voit qu'au milieu des vives délibérations d'il y a 20 ans, un plein accord s'était produit sur la répartition de l'armée active en deux grandes catégories; une élite et une réserve égales entr'elles. Or aujourd'hui le même Département militaire fédéral voudrait détruire cet état de choses, et pour cela, ainsi que pour accaparer toute l'administration, il propose de changer la Constitution. Au moins devrait-il expliquer en détail comment il compte organiser les unités de ses quatre classes de troupes et le transfert des cadres de l'une à l'autre avec le mode de leurs compléments s'il y a lieu. Mais sur tout cela, malgré son importance, le projet annexé au message n'a que dix lignes, point de tableaux, point de détails précis, au moins à nous connus. On ne sait pas davantage comment doit se faire la répartition légale de la landwehr actuelle en deux bans et la constitution de leurs cadres respectifs.

Bien d'autres points encore, et de haute valeur pratique, sont dans le vague; de sorte qu'il nous paraît de toute nécessité que l'Assemblée fédérale, avant de voter les articles constitutionnels qu'on lui propose, ait sous les yeux le texte même du projet de loi qui en découlerait, et peut être les textes des projets de règlements, d'ordonnances et de circulaires auxquels la loi serait dans le cas de renvoyer ces matières épineuses.

En agissant autrement, en précipitant la solution pour sortir du présent gâchis militaire, au risque de tomber dans un gâchis plus grand encore et compliqué de revision constitutionnelle, les Chambres fédérales encourraient une grave responsabilité, qui pourrait leur peser lourd au jour d'une sérieuse mobilisation de guerre.



Rôle de la cavalerie suisse d'après l'ordonnance du 31 août 1894.

(Suite)

Que fait le chef de l'avant-garde? demandions-nous en terminant notre dernier article.

Il a été instruit par le chef du régiment de la direction à prendre, du but à atteindre, donc il sait où il marchera. Il

plis les Neuchâtelois, tous républicains et unis, fêtant cinquante années d'union avec vous.

Prenez donc notre bannière cantonale, prenez toutes nos bannières, mettez-les avec les vôtres, elles vous diront combien nous sommes unis avec vous dans les jours du danger, comme aussi dans les jours de joie.

ACTES OFFICIELS

Corps d'instruction. — Le Conseil fédéral a décidé de créer, outre le nombre légal des places d'instructeurs d'infanterie de II^e classe, une quatrième place de ce genre, dans le but de détacher ce nouvel instructeur de II^e classe comme instructeur dans les troupes d'administration.

Nominations. — Le Conseil fédéral a promu au grade de capitaine de cavalerie (guides) les premiers lieutenants Félix Vourloud, de Roche (Vaud); Jaques Lüscher, de Muhlen, à Aarau; Ernest Fleckenstein, de Wädensweil, à Zurich.

Le Conseil fédéral a licencié comme suppléant du tribunal militaire de la II^e division M. Pierre-Léon Villiet, à Vuisternens (Fribourg), précédemment adjudant sous-officier et qui vient d'être promu lieutenant dans le landsturm.

En même temps, il a nommé comme suppléants de ce tribunal MM. Robert Weck, lieutenant de fusiliers, à Fribourg; Auguste Jeanneret, lieutenant de carabiniers, à la Chaux-de-Fonds, et Louis Meyer, fourrier de fusiliers, à Fribourg.

NOUVELLES ET CHRONIQUE

Une rectification. — Après avoir lu les articles militaires constitutionnels distribués aux électeurs les 2-4 octobre en vue du plébiscite du 3 novembre prochain, nous devons mentionner qu'ils comportent une amélioration sur le texte primitif du Conseil fédéral, publié dans notre livraison de juin écoulé. Ils ne changent pas l'article 13 actuel, qui laisse aux cantons le droit d'avoir jusqu'à 300 hommes de « troupes permanentes » !! Dont acte avec plaisir, mais en regrettant que par les articles 17, 19 et 21, qui désarment les cantons de toute attribution et de tout fonctionnaire militaires à leurs ordres directs, sans compter le reste, la haute faveur de l'article 13 n'ait qu'un mérite purement décoratif.
