**Zeitschrift:** Revue Militaire Suisse

**Herausgeber:** Association de la Revue Militaire Suisse

**Band:** 113 (1968)

**Heft:** 1

**Artikel:** La situation du chef du département militaire fédéral selon notre droit public

**Autor:** Kurz, H.R.

**DOI:** https://doi.org/10.5169/seals-343398

**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:** 11.01.2026

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

# La situation du Chef du Département militaire fédéral selon notre droit public [1]

Lorsque au début de cette année, le nouveau Conseiller fédéral Nello Celio prit la tête du Département militaire, il y eut, à propos de cette attribution décidée par le Conseil fédéral, une vive discussion dans le pays entier. On se demandait, en bref, s'il convenait de confier à ce spécialiste connu des questions financières et économiques, la direction du DMF. On représentait que de la sorte notre politique économique et financière perdait le chef compétent dont elle avait aujourd'hui besoin, tandis que le DMF était placé sous les ordres d'un homme qui ne s'était guère familiarisé avec les problèmes spécifiquement militaires.

Ces arguments, pour valables qu'ils paraissent de prime abord, ne résistent cependant pas à un examen approfondi. Car ils ne tiennent pas compte de la structure politique particulière de notre Conseil fédéral en tant que détenteur du pouvoir exécutif suprême de l'Etat fédératif. Ils négligent en conséquence aussi la situation juridique du chef du DMF. Cette situation présente un aspect double: d'une part, le chef du DMF est membre du Conseil fédéral, d'autre part, il est le directeur d'un département fédéral. Il convient donc de mettre les choses au point, ce que nous tenterons de faire dans cet article.

Le système suisse du gouvernement collégial est particulier à notre pays. Il diffère essentiellement des systèmes en vigueur dans les autres Etats démocratiques. Il convient de distinguer le régime parlementaire et le régime présidentiel, qui sont les principaux systèmes de gouvernement:

*a)* le régime parlementaire, né en Grande-Bretagne, est caractérisé par le partage du pouvoir suprême entre le Chef de

---

[1]) Article paru dans le périodique « La poste de campagne », N° 3, août 1967, traduit de l'allemand et publié avec l'autorisation de l'auteur que nous remercions ici (Réd.).

l'état (roi ou président) et le Chef de l'exécutif (premier ministre, chancelier). Il est vrai que le cabinet se présente comme une autorité collégiale, mais le premier ministre choisit lui-même son équipe de ministres, attribue les portefeuilles, revendique face au cabinet une place prépondérante. C'est lui qui définit la politique de son gouvernement, et c'est lui qui défend cette politique devant les Chambres. Cette politique du gouvernement lie les ministres. Le parlement peut renverser le gouvernement en lui refusant la confiance. Nous n'avons cessé d'être les témoins de semblables crises gouvernementales, dans les démocraties à régime parlementaire, depuis 1945.

*b)* le régime présidentiel, tel qu'il se pratique avant tout aux Etats-Unis et dans les démocraties sud-américaines, concentre le pouvoir exécutif entre les mains d'un seul homme. Ce système trouve sa justification politique dans le fait que c'est le peuple qui élit le président. Le président, nanti de pouvoirs très vastes, dispose, il est vrai, lui aussi, d'un collège de ministres. Mais il incarne le pouvoir exécutif de l'état d'une façon bien plus nette que ce n'est le cas dans les régimes parlementaires à l'anglaise.

Le principe suisse du gouvernement collégial se distingue des deux autres régimes, en particulier par le fait qu'il n'admet pas le dédoublement du pouvoir. Nous ne connaissons pas, en Suisse, la coexistence d'un Chef de l'état et d'un gouvernement, ou bien d'un président et d'un gouvernement. Le pouvoir exécutif entier est entre les mains d'une seule autorité, le Conseil fédéral, collège de sept ministres. Tous les membres de cette autorité de faîte sont égaux. Ils ne sont pas soumis au Président de la Confédération — celui-ci, en effet, n'est pas le Chef de l'état, mais le président du Conseil fédéral pour la durée d'une année, malgré son titre juridiquement contestable; ils ne sont pas liés à un programme gouvernemental — c'est chose inconnue en Suisse. Les membres du Conseil fédéral sont élus pour une durée déterminée par le parlement; ils ne

dépendent ni individuellement ni solidairement de la confiance des députés, d'où la stabilité extraordinaire du régime gouvernemental suisse. La Suisse, en effet, ignore les crises ministérielles.

Ce gouvernement collégial, où, à la place d'un seul individu, une autorité composée de plusieurs personnes prend seule les décisions en tant que collège et répond de ses décisions en tant que collège, a une double origine. D'une part, il ressort de la conception fédéraliste de notre Etat central. D'autre part, il exprime la répugnance ancestrale des Suisses pour le pouvoir concentré entre les mains d'une seule personne. L'idée d'un exécutif collégial remonte donc à la politique cantonale, voire communale, et le souci de ne jamais admettre que certains individus acquièrent une trop grande puissance se retrouve à travers les siècles dans tous les domaines de l'activité politique, voire même dans le domaine militaire. L'histoire militaire de la Suisse surprend par le petit nombre de chefs marquants. Les décisions importantes furent toujours prises par un conseil de guerre. Encore de nos jours, notre hiérarchie militaire s'arrête, en temps de paix, à l'avant-dernier échelon, soit à l'échelon d'une autorité collégiale: la « Commission de défense nationale ».

C'est dans l'article 95 de la Constitution fédérale que nous trouvons établi le principe de la collégialité du Conseil fédéral, lorsque le législateur définit la situation et la composition de l'exécutif fédéral: « L'autorité directoriale et exécutive supérieure de la Confédération est exercée par un Conseil fédéral de sept membres. » Puis, l'article 103, alinéa 1, nous dit, à propos du fonctionnement de ce collège exécutif: « Les affaires du Conseil fédéral sont réparties par départements entre ses membres. Les décisions émanent du Conseil fédéral comme autorité. » Ces dispositions définissent, en fait, les départements comme des « circonscriptions administratives » du Conseil fédéral, où les « affaires du Conseil fédéral » sont traitées par le collège exécutif dans son ensemble. Le texte constitutionnel affirme également que le Conseil fédéral prend ses

décisions en tant que collège. Chaque membre du collège se trouve donc dans une position double : d'une part, il représente une fraction du gouvernement — un septième — et endosse une part correspondante de la responsabilité pour la politique de ce gouvernement collégial; d'autre part, chaque membre du collège est directeur unique à la tête de son département. L'on ne saurait ignorer que ce dualisme finit aujourd'hui par aboutir à une surcharge telle que le principe même de la collégialité paraît être remis en question. Comparée à celui du 19e siècle, berceau du système collégial, la situation a changé aujourd'hui de façon radicale. La charge que représente le département est devenue si lourde qu'elle requiert toute l'énergie de celui qui en assume la direction, de sorte que les chefs de nos départements fédéraux n'ont positivement plus le temps de se consacrer encore de façon approfondie à la politique collégiale du Conseil fédéral, soit donc aux problèmes importants des six autres départements. C'est pourquoi on envisage actuellement diverses modifications de l'organisation, de manière à empêcher le régime collégial, qui a fait ses preuves, de succomber à l'évolution technique.

La politique de défense nationale est en conséquence un secteur de l'activité gouvernementale collective du Conseil fédéral. Cela ressort clairement des dispositions fondamentales de la Constitution fédérale que nous venons de citer. Et puisque, dans notre pays, le pouvoir politique l'emporte, même en période de service actif, sur le pouvoir militaire, cette conception collégiale est affirmée avec force aussi dans la législation militaire. L'article 146 de la Loi fédérale sur l'organisation militaire arrête : « La direction suprême de l'administration militaire appartient au Conseil fédéral. Il l'exerce par l'intermédiaire du Département militaire fédéral. Les autorités militaires cantonales exercent, sous la haute surveillance de la Confédération, l'administration militaire incombant aux cantons. »

C'est dire clairement que, même dans le domaine militaire, c'est le Conseil fédéral qui est l'autorité exécutive

suprême. Le Département militaire fédéral, lui, veille aux affaires militaires par ordre et pour le compte du Conseil fédéral. Cette constatation est essentielle pour quiconque veut apprécier correctement la situation selon le droit public, et du DMF en tant que département de la Confédération, et du Chef du DMF lui-même. Le DMF n'est pas un « ministère de la guerre » autonome, tel que le connaît l'étranger, et son chef n'est pas un « ministre de la guerre ». Bien au contraire, le DMF est une organisation administrative de la Confédération, chargée de concrétiser la politique militaire du Conseil fédéral. Le chef de ce département a pour mission d'exécuter la partie militaire des tâches du Conseil fédéral. Il est le représentant de l'autorité collégiale du Conseil fédéral, il agit non pas de son propre chef, mais par délégation et sous la responsabilité de cette autorité collégiale.

Le chef du DMF est donc une personnalité politique et non point un spécialiste militaire. L'Assemblée fédérale élit les membres du Conseil fédéral, et non pas des chefs de départements. La répartition des départements est l'affaire du Conseil fédéral constitué; elle n'est d'ailleurs pas définitive. Il n'y a nul règlement prescrivant que le chef du DMF doit posséder des qualifications particulières ou qu'il doit avoir un grade supérieur dans l'armée. A vrai dire, ce sont surtout des officiers supérieurs qui, au cours des années, ont dirigé le DMF. Mais il y a des exceptions à la règle, preuve en soit la liste complète des chefs du DMF que voici:

| | | |
|---|---|---|
| Ulrich Ochsenbein | 1849-1854 | Colonel |
| Fr. Frey-Herosé | 1855-1859 | Colonel |
| Jakob Stämpfli | 1860 /61 /63 | Lieutenant (plus tard promu colonel de la milice bernoise) |
| Constant Fornerod | 1862 /1864-1866 | libéré du service |
| Emil Welti | 1867 /68, 1870 /71 1873-1875 | Colonel |
| Victor Ruffy | 1869 | Major |

| | | |
|---|---|---|
| Paul Cérésole | 1872 | Colonel |
| Joh. Jakob Scherrer | 1876-1878 | Colonel |
| Wilh. Hertenstein | 1879-1888 | Colonel |
| Walter Hauser | 1889-1890 | Colonel |
| Emil Frey | 1891-1896 | Colonel |
| Eduard Müller | 1897/98, 1900-06 1908-1911 | Colonel |
| Eugène Ruffy | 1899 | Colonel |
| Ludwig Forrer | 1907 | libéré du service |
| Arthur Hofmann | 1912/13 | Colonel |
| Camille Decoppet | 1914-1919 | Colonel |
| Karl Scheurer | 1920-1929 | Lieutenant-colonel |
| Rudolf Minger | 1930-1940 | Lieutenant-colonel |
| Karl Kobelt | 1941-1954 | Colonel |
| Paul Chaudet | 1955-1966 | Lieutenant-colonel |
| Nello Celio | 1967- | Premier-lieutenant |

Le fait que le chef du DMF doit être en premier lieu, non pas un spécialiste militaire, mais un homme d'Etat, n'a pas toujours été bien compris. C'est ainsi que dans le règlement sur l'habillement de l'armée, il y eut, jusqu'en 1940, une disposition permettant au chef du DMF de porter l'uniforme d'un commandant de corps lors de ses visites aux troupes en service, à condition qu'avant son élection au Conseil fédéral, il ait revêtu le grade de colonel. Il n'était d'ailleurs nullement question de promouvoir le chef du DMF *ex officio*, mais de lui offrir simplement la possibilité de se présenter devant la troupe dans l'uniforme du grade supérieur de l'armée en temps de paix. Le Conseiller fédéral Minger ne fit jamais usage de cette possibilité et abrogea la disposition en 1940, car il savait qu'il était membre du gouvernement et non pas officier supérieur. Retenons, d'autre part, que les Conseillers fédéraux sont libérés de toute obligation de servir. Leur grade, pendant ce temps, ne joue aucun rôle, et il n'y a, pour eux, aucune promotion militaire tant que dure leur mandat. (Article 13 de la Loi fédérale sur l'organisation militaire.)

Le chef du DMF, nous l'avons dit, n'a pas besoin d'être expert en matière militaire, il doit accomplir sa mission dans le cadre de la politique générale de l'état, avec l'optique de l'homme d'état. C'est à ses conseillers militaires qu'incombe la tâche de l'assister dans toutes les questions techniques et spécifiquement militaires. A ce titre, mentionnons avant tout la Commission de défense nationale, définie par les articles 185 et 186 de la Loi fédérale sur l'organisation militaire comme l'organe consultatif supérieur dans les questions intéressant la défense militaire du pays. A vrai dire, cette commission n'a pas seulement un caractère consultatif. Dans un certain nombre de cas, elle a pouvoir de décision, surtout depuis la fin de la seconde guerre mondiale, lorsque après la suppression de la fonction d'Inspecteur de l'armée, les prérogatives attachées à ce poste furent réparties entre plusieurs instances supérieures. Dans la pratique, ce double caractère, consultatif et exécutif, a fait apparaître des insuffisances considérables. Il était, en particulier, inévitable que le chef du DMF soit souvent contraint de jouer le rôle de chef du commandement de l'armée, rôle contraire au système et qui est en contradiction avec sa position de magistrat et de membre du gouvernement suprême. L'organisation du commandement de notre armée en temps de paix ne donne pas satisfaction à tous égards. Aussi est-on en train d'examiner les voies et moyens de doter l'armée de paix d'une organisation faîtière plus rationnelle et plus efficace. Ce problème fera l'objet d'une étude approfondie dans un proche avenir.

Colonel EMG H.R. Kurz

**A l'heure où paraîtront ces lignes, une nouvelle répartition des départements aura été décidée par le Conseil fédéral. L'argumentation de cet article n'en reste pas moins digne d'intérêt et d'attention.**

*Réd.*