

Le service d'ordre militaire : intervention de la Confédération ou affaire cantonale?

Autor(en): **Queloz, Dimitry**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue Militaire Suisse**

Band (Jahr): **144 (1999)**

Heft 9

PDF erstellt am: **22.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-348733>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Le service d'ordre militaire: intervention de la Confédération ou affaire cantonale?

Dans son mémoire de licence d'histoire¹, soutenu à l'Université de Neuchâtel, Pälvi Conca Pulli traite de la question du service d'ordre militaire en Suisse durant la période 1914-1949. Objet controversé depuis la création de l'Etat fédératif en 1848, le service d'ordre militaire a été étudié dans de nombreux articles, livres et écrits de propagande hostiles ou favorables aux milieux militaires. L'originalité de ce mémoire consiste, outre qu'il s'attache à présenter la question durant la Seconde Guerre mondiale (ce qui n'avait jamais été fait jusqu'à ce jour), réside dans son analyse systématique de la forme juridique d'engagement de la troupe au cours de la période et du lien entre cette forme juridique et l'engagement de la troupe.

■ Cap Dimitry Queloz

Les bases juridiques

Ayant divisé son travail en six chapitres, l'auteur commence par décrire les différentes formes d'intervention possibles et les autorités compétentes selon les bases juridiques (Constitution fédérale, Organisation militaire de 1907 et coutume).

Même si les cantons sont responsables du maintien de l'ordre sur leur territoire, la Confédération doit également assumer une certaine responsabilité selon les articles 2, 16, 85 alinéa 7 et 102 alinéa 10 et 11 de la Constitution. Outre le rôle d'arbitre, l'instrument fédéral de dernier recours est l'intervention fédérale. Consistant en l'envoi de troupes, celle-ci ne peut être appliquée que si cer-

taines conditions sont remplies et implique un «*transfert momentané du pouvoir étatique cantonal à la Confédération*».

Chaque canton a la possibilité de lever des troupes parmi ses propres unités pour le service d'ordre. Dans ce cas, c'est le gouvernement cantonal qui est responsable, même s'il doit avertir le Conseil fédéral d'une telle mesure. Lors de l'intervention fédérale, c'est l'Assemblée fédérale qui est compétente pour la mise sur pied des unités fédérales. Cependant, si la situation l'exige, le Conseil fédéral peut lever des troupes (au maximum 2000 hommes) et en disposer (au plus durant trois semaines). Il est toutefois tenu de justifier sa décision devant l'Assemblée fédérale.

Cependant la réglementation est lacunaire et nombre de

conséquences de l'intervention fédérale repose «*sur la coutume et les commentaires de la Constitution fédérale*». De plus, les compétences cantonales ne sont pas claires. Ainsi, les cantons ne sont nullement obligés «*de recourir à leur propre force militaire avant de solliciter l'aide fédérale*». Il en est de même du partage des compétences entre le Conseil fédéral et le Général, ce qui se révèle une cause permanente de conflits durant les deux guerres mondiales.

1914-1925: le service actif et les conséquences de la grève de 1918

La première période, 1914-1925, est marquée par le maintien de l'ordre durant le service actif et la grève générale. Durant les premières années de la

¹ Conca Pulli, Pälvi, Le service d'ordre militaire: intervention de la Confédération ou affaire cantonale? Le partage de la tâche du maintien de l'ordre intérieur au moyen de la troupe depuis la grève générale jusqu'en 1949. *Mémoire de licence, Université de Neuchâtel, octobre 1998, 105 p.*

guerre, le commandement de l'armée joue un rôle actif dans le maintien de l'ordre. Cependant, la législation n'est pas claire en ce qui concerne la responsabilité des différentes instances pour le maintien de l'ordre pendant le service actif. Le Conseil fédéral, qui ne veut pas provoquer inutilement les milieux hostiles à des engagements de la troupe et qui désire aussi limiter les volontés d'autonomie du commandement de l'armée, s'efforce de respecter les désirs des gouvernements cantonaux. Devant le flou juridique, l'aide militaire aux cantons n'est plus qualifiée d'intervention fédérale mais de «*provisorische Hilfeleistung durch die Armeeleitung an die Kantonsbehörden*». Le Conseil fédéral croit opportun de devoir prêter des troupes vu que, pendant le service actif, les cantons ne peuvent pas recourir à leurs propres unités. La grève générale l'amène pourtant à assumer un rôle plus actif. Toutefois, en dépit de l'insistance du général Wille, il ne décide l'in-

tervention qu'à la demande du gouvernement zurichois.

A partir de 1921, le dispositif fédéral pour le maintien de l'ordre est progressivement démantelé et, dès l'été 1925, les cantons sont «*à nouveau rendus en premier lieu responsables du maintien de l'ordre et de la tranquillité sur leur territoire*», marquant ainsi le début de la deuxième période relevée par l'auteur.

1925-1932: la mise à disposition de troupes et le cas de Genève en novembre 1932

Cependant, la majorité des cantons ne prennent pas les mesures nécessaires pour assumer leurs responsabilités récemment restituées. C'est ainsi que la mise à disposition de troupes fédérales devient la caractéristique du service d'ordre durant l'entre-deux-guerres. Cette mise à disposition a de nombreux avantages pour les cantons et la Confédération. Il

y a tout d'abord un partage des responsabilités, puisque la situation n'est ni celle du service d'ordre purement cantonal ni une intervention fédérale. De plus, en envoyant des écoles de recrues ou des troupes en service, on évite de se trouver dans une situation de service actif, ce qui aurait dû être normalement le cas et aurait signifié l'intervention fédérale. Par ce prétexte, le Conseil fédéral évite les polémiques et n'est pas obligé de rendre des comptes à l'Assemblée fédérale.

Si les politiciens cantonaux et fédéraux se contentent de cette situation juridiquement insatisfaisante, les militaires perçoivent rapidement les problèmes qui en découlent. Il faut cependant attendre les événements de Genève de novembre 1932 pour que les inconvénients éclatent au grand jour et que le Conseil fédéral accepte de prendre ses responsabilités.

1932-1939: les conséquences de l'épisode de Genève

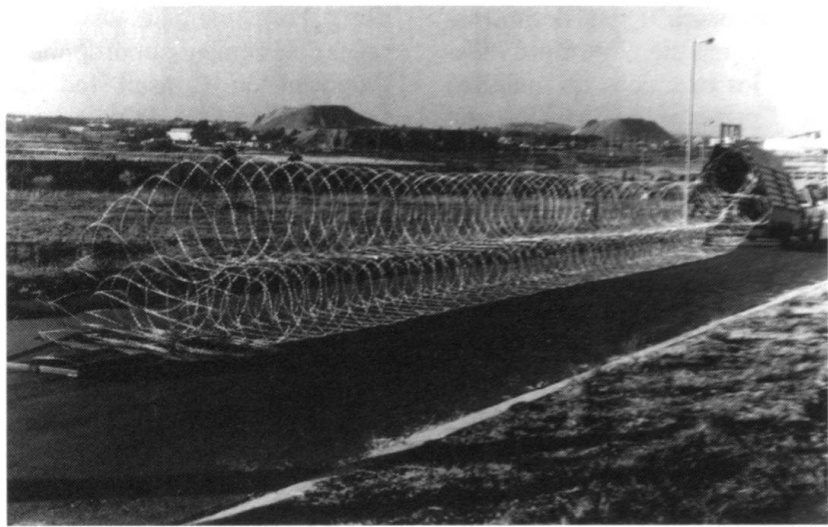
Suite à ces tragiques événements s'ouvre une troisième période, au début de laquelle un certain nombre de leçons sont tirées par les autorités fédérales et surtout les militaires. Celles-ci cherchent tout d'abord à responsabiliser les cantons et à les laisser se débrouiller seuls, mais les événements ayant pris une dimension nationale, il est décidé de renforcer la préparation militaire, afin de pouvoir réagir avec rapidité et efficacité le cas échéant. C'est ainsi que l'Etat-major général met au point un



La troupe de garde à l'aéroport de Cointrin.

plan d'engagement et modernise ses règlements (*Règlement de service en chantier depuis 1928 déjà, Prescriptions sur le service d'ordre*) et que les cantons sont une fois de plus invités à prendre les mesures nécessaires.

Les mesures fédérales posent en fait trois problèmes fondamentaux. Tout d'abord, avec le renforcement des capacités d'intervention fédérale, les cantons, déjà peu enclin à assumer leur responsabilité, continuent à suivre leur politique de demande d'aide à la Confédération, pratique très avantageuse pour eux. Ensuite, les nouveaux règlements stipulent que l'exécution de la mission incombe au seul commandant militaire, même si cette dernière est donnée par l'autorité civile et que la troupe doit recevoir une mission indépendante et ne pas simplement renforcer les effectifs de la police. On assiste donc à une «*affirmation de l'indépendance de la troupe vis-à-vis du pouvoir civil*». Ceci est tout à fait contradictoire avec la pratique consistant en une subordination aux gouvernements cantonaux. Enfin, les instructions sur le service d'ordre accentuent «*l'importance de l'engagement anticipé*



Sécurité et maintien de l'ordre impliquent le bouclage de certains secteurs.

et massif de la troupe», alors que les cantons désirent engager les forces militaires par petits paquets et au dernier moment. Il est, comme nous venons de le voir, très difficile de respecter cette volonté militaire, car la troupe est, en pratique, soumise à l'autorité cantonale. On le voit donc, juridiquement et pratiquement, la situation ne s'est guère améliorée. Toutefois, dès le milieu des années trente, les luttes sociales passent au second plan en raison des tensions internationales et l'armée n'a plus à entrer en action pour maintenir l'ordre.

tualité. La question est de savoir qui des deux pouvoirs a le droit d'ordonner une levée de troupes et qui est, en dernier ressort, responsable du maintien de l'ordre, question brûlante et qui n'est toujours pas résolue en 1945. En outre, le Général est parfaitement opposé au principe, non reconnu juridiquement d'ailleurs, de la mise à disposition, et considère l'engagement de l'armée dans le cadre de la sécurité intérieure comme sa «*compétence exclusive*», ainsi que le montre son plan en cinq phases présenté à la conférence d'Interlaken en 1942.

Sur le service d'ordre, voir également

Weck, Hervé de: «Aspects du maintien de l'ordre par l'armée (1830-1970)», *Travaux et recherches/Beiträge zur Forschung 1997*. Berne Association suisse d'histoire et de sciences militaires, 1997.

**1939-1945:
La question des
responsabilités pour
le maintien de l'ordre**

Durant la quatrième période, celle couvrant la Seconde Guerre mondiale, le conflit de compétence entre le Général et le Conseil fédéral redevient d'ac-

A l'insu du Gouvernement, Guisan charge l'état-major d'armée de constituer en 1941 trois détachements motorisés pour le service d'ordre. De plus, un corps spécialisé, le bataillon motorisé de la gendarmerie d'armée, est formé au cours de l'été de la même année. Le Conseil fédéral ne connaît probablement son existence qu'en

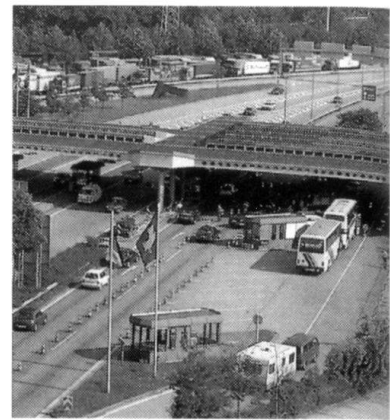
1943, lorsqu'il est définitivement constitué. Autre provocation: les exercices de maintien de l'ordre «DALMOT» qui sont même critiqués par deux commandants de corps. On le voit donc, si jusqu'en 1939 les autorités civiles se sont «*servies de la force armée*», avec la mobilisation et la nomination d'un général particulièrement décidé, l'armée, au cours de la période 1939-1945, a cherché à gagner son autonomie et a refusé de dissimuler le rôle que devait jouer véritablement la Confédération. Témoin de cette volonté: l'engagement de la troupe à Steinen (Schwyz) et le rôle de Guisan durant cette affaire.

1945-1949: Vers la révision partielle de la loi sur l'organisation militaire

Entre 1945 et 1949, l'armée est à nouveau mise à disposition dans différents services d'ordre. En 1949, la loi sur l'organisation militaire est partiellement révisée. Concernant le service d'ordre, deux modifications importantes sont à signaler. Premièrement, les cantons ne peuvent plus employer leurs troupes pour le service d'ordre en cas de guerre et d'«*état de neutralité armée*». Le maintien de l'ordre devient ainsi l'affaire de la Confédéra-

tion. Deuxièmement, le Général est clairement subordonné à l'autorité du Conseil fédéral. Pour les périodes de paix, rien ne change concrètement. On ne profite pas de l'occasion pour inscrire clairement le principe de la mise à disposition. Toutefois, l'article 203 alinéa 3 de l'Organisation militaire permet une interprétation donnant la possibilité de la mise à disposition. A noter que cette interprétation justifie à posteriori la pratique contraire à la loi de 1907 et si régulièrement appliquée depuis 1918.

En conclusion, l'auteur insiste sur le fait que le cadre théorique (service d'ordre purement cantonal ou intervention fédérale) est devenu impossible à respecter dans la pratique. Il s'est imposé en 1848 dans le contexte historique particulier de cette époque. Il n'a plus de justification depuis longtemps, vu que la centralisation des affaires militaires a rendu irréalistes les levées cantonales pour le service d'ordre, tout comme une intervention fédérale. Le fait d'avoir attendu si longtemps une adaptation a conduit à des hésitations et des emplois irréflechis de la troupe. Aujourd'hui, le concept juridique est plus développé et une collaboration étroite entre les cantons et la Confédération est prévue. Il s'agirait donc de moderniser aussi la base constitu-



Poste suisse de gardes-frontière et de douane.

tionnelles, puisque l'occasion s'y prête.

L'auteur nous propose une étude intéressante montrant très bien les difficultés juridiques et les interprétations précaires des lois faites par les politiciens. Nous comprenons également mieux les différences d'intérêt entre les cantons, la Confédération et l'armée qui est toujours celle qui finit par assumer les risques et les problèmes pouvant découler du service d'ordre. Que l'on pense aux reproches que l'on reprend toujours à propos des événements de novembre 1932 à Genève, par exemple. Une étude à lire et à méditer, surtout à une période où l'on a constitué une troupe territoriale moderne et où l'on a pris certaines décisions concernant les modalités d'engagement.

D. Q.