

**Zeitschrift:** Revue Militaire Suisse  
**Herausgeber:** Association de la Revue Militaire Suisse  
**Band:** 137 (1992)  
**Heft:** 3

**Artikel:** Société civile et forces armées : aspects juridiques de la coopération civilo-militaire dans le cadre de la défense générale. 1re partie  
**Autor:** Dübi, Jean  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-345184>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. 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. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

### **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. [Voir Informations légales.](#)

### **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. [See Legal notice.](#)

**Download PDF:** 04.12.2024

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

Société civile et forces armées

## ***Aspects juridiques de la coopération civilo-militaire dans le cadre de la défense générale. 1***

Par Jean Dübi

Il apparaît impensable de présenter les normes juridiques réglant la coopération civilo-militaire en Suisse sans exposer préalablement le cadre politique dans lequel s'inscrivent ces droits et obligations spécifiques. En effet, notre système politique et notre conception de la défense militaire sont d'une telle complexité qu'il faut fréquemment faire appel à l'histoire pour s'y retrouver. Il convient de ne pas oublier que la Confédération suisse a fêté son 700<sup>e</sup> anniversaire, que les dispositions légales actuelles ont leur source dans un passé déjà lointain et sont l'expression d'usages et de coutumes pas toujours propices à la simplicité.<sup>1</sup>

En outre, en plus du souci d'explicitier les caractéristiques helvétiques, nous avons été amenés à traiter de «l'appui civil aux opérations militaires» ensuite de «l'appui militaire à la société civile». La justification de cette décision est que les définitions de «crise» et de «guerre» ont une portée générale et permettent de mieux comprendre l'énoncé et le commentaire de notre législation.

Ces remarques liminaires formulées, nous rappelons brièvement les caractéristiques politiques qui sont à la base des normes juridiques concernant la coopération civilo-militaire.

a) Tout d'abord, la Confédération suisse n'entretient pas de troupes permanentes. Elle s'est volontairement limitée à une armée de milice, formée de l'ensemble des citoyens aptes au service militaire. Cela implique des obligations civiques relativement étendues pour chaque citoyen, puisque la défense militaire n'est pas le fait de professionnels. Il en résulte des charges plus ou moins lourdes également hors des périodes de service d'instruction, lequel s'étend sur une trentaine d'années de la vie du citoyen. Ce système entraîne une symbiose vraiment étroite entre la population civile, les autorités politiques, l'administration, les services publics, l'économie privée et l'armée. Mais il en découle aussi des difficultés puisque cette imbrication civilo-militaire devient peu compatible avec la vie moderne et le désir accru de liberté individuelle.

b) Ensuite, il faut citer le statut de neutralité permanente de la Suisse, qui veut que la défense militaire soit par principe restreinte au seul territoire national. Dès lors, le combat serait mené sur notre propre terrain, parmi notre population dont la densité atteint environ 400 habitants au kilomètre carré sur le Plateau. Ces conditions géopolitiques posent des problèmes tactiques et éthiques particulièrement délicats aux chefs militaires responsables de la conduite du combat. Mais les autorités civiles et la population sont également concernées; elles doivent déterminer leur comportement aussi bien en temps de paix qu'en cas de crise ou de guerre.

c) Finalement, l'armée suisse est un élément de la défense générale constituée pour mettre en œuvre notre politique de sécurité. La conception de la défense générale de la Suisse est officiellement exposée dans un rapport gouvernemental du 1<sup>er</sup> octobre 1990, avec les objectifs stratégiques suivants:

- maintenir la paix dans la liberté et l'indépendance;

<sup>1</sup> Communication présentée au XII<sup>e</sup> Congrès de la Société internationale de droit militaire et de droit de la guerre, qui fait le point sur l'actuelle organisation de l'armée, non sur le projet «Armée 95».

- maintenir notre liberté d'action;
- protéger la population et ses bases d'existence;
- défendre le territoire national;
- contribuer à la stabilité internationale, principalement en Europe.

Juridiquement et laconiquement, ces cinq principes pourraient être résumés en un seul mot: «souveraineté» ou, du moins, en une phrase: «garantir la souveraineté nationale dans un esprit de paix et conformément à nos institutions démocratiques».

C'est dans ce but que la défense générale a été mise en place, dans le sens d'un instrument à la fois efficace et flexible. La défense militaire (armée) est complétée par la défense civile, elle-même constituée des éléments suivants: politique étrangère, protection de l'Etat, protection civile, approvisionnement économique du pays, information et défense psychologique, protection des biens culturels, services coordonnés. Il convient d'y ajouter les organes de conduite constitués aux trois niveaux politiques (fédéral, cantonal, communal), chargés d'assurer la conduite gouvernementale et la coopération avec l'armée sur l'ensemble du territoire national.

La réalisation de la défense générale n'a pas entraîné une militarisation des éléments civils, notamment de la protection civile. Cependant, il faut admettre qu'il en découle une certaine imbrication des moyens civils et militaires, ce qui ne facilite pas la distinction entre la population civile et les combat-

tants, ainsi qu'entre biens de caractère civil et objectifs militaires. Les autorités politiques des différents niveaux devront s'efforcer d'en atténuer les conséquences dans toute la mesure du possible, comme les militaires eux-mêmes sont tenus de le faire.

Les caractéristiques géopolitiques de la Suisse ayant été rappelées, nous pouvons passer à l'exposé des aspects juridiques de la coopération civilo-militaire, conformément au questionnaire fixant la thématique du congrès de mai 1991 de la Société internationale de droit militaire et de droit de la guerre.

**Principales bases légales citées au Recueil systématique du droit fédéral, abrég. RS):**

- Constitution fédérale de la Confédération suisse, du 29.5.1874 (RS 101), abrég. Cst féd.
- Loi fédérale sur l'organisation militaire de la Confédération suisse, du 12.4.1907 (RS 510.10), abrég. OM
- Code pénal militaire, du 21.12.1937 (RS 311.0), abrég. CPM
- Loi fédérale sur l'assurance militaire, du 20.9.1949 (RS 833.1)
- Loi fédérale sur la taxe d'exemption du service militaire, du 12.6.1959 (RS 661)
- Loi fédérale sur le régime des allocations pour perte de gain en faveur des personnes servant dans l'armée ou la protection civile, du 25.9.1952 (RS 834.1).

## 1. Appui civil aux opérations militaires en temps de paix

L'appui civil aux opérations militaires, plus précisément à l'organisation et à la préparation de l'armée s'effectue d'une façon globale par l'ensemble des citoyens, avec la participation des vingt-six Etats confédérés (cantons) et de toutes les communes (art. 18 à 22 Cst féd.). Cette situation découle du système d'armée de milice et de la conception de défense générale de la Suisse. Du fait de son statut de neutralité permanente, la Suisse n'a pas de «forces armées non ennemies» stationnées sur son territoire, ce qui est conforme aux Traités de Vienne et de Paris de 1815.

Dès lors, l'appui civil s'effectuera essentiellement sous la forme de l'accomplissement des obligations militaires, soit:

### a) par le citoyen

Prestation du service militaire du début de la vingtième année à la fin de la cinquantième, cinquante-cinquième pour les officiers, plus particulièrement sous la forme de service d'instruction: école de recrues / école de sous-officiers et d'officiers (art. 1 et 8 OM).

Celui qui n'est pas apte (santé) ou est empêché (séjour à l'étranger) d'accomplir son service militaire est soumis à une taxe d'exemption et éventuellement mis à la disposition de la protection civile (art. 18 Cst féd. et LF du 12.6.1959 sur la taxe d'exemption du service militaire).

Les femmes ne sont pas astreintes au service obligatoire, mais peuvent s'annoncer volontairement pour le service féminin de l'armée et le service de la Croix-Rouge (art. 3bis OM).

**b) par les collectivités publiques**

Les lois sur l'organisation de l'armée émanent de l'Etat fédéral, mais leur exécution incombe partiellement aux autorités cantonales sous la surveillance de la Confédération. L'instruction militaire dans son ensemble, ainsi que l'armement sont du ressort de la Confédération. La fourniture et l'entretien de l'habillement et de l'équipement sont de la compétence des cantons, à qui les dépenses sont bonifiées par la Confédération (art. 20 Cst féd., art. 158 et 159 OM).

A moins que des considérations militaires ne s'y opposent, les corps de troupes doivent être formés de troupes d'un même canton. La composition des unités, le maintien de leur effectif, la nomination et la promotion des officiers appartiennent aux cantons pour les formations cantonales, au gouvernement fédéral pour les troupes fédérales (art. 21 Cst féd.). Le recrutement des militaires s'effectue au lieu de domicile ou d'origine, avec le concours des autorités cantonales, mais sous la direction de la Confédération (art. 4 et 6 OM).

La Confédération assure les militaires contre les conséquences économiques des maladies et des accidents (art. 18 Cst féd. et LF du 20.9.1949 sur l'assurance militaire).



*Un exemple d'imbrication civilo-militaire, le secteur du défilé de Saint-Maurice en Valais.*

La Confédération répond du dommage causé sans droit à un tiers par un militaire dans l'accomplissement de ses devoirs de service, sans égard à la faute du militaire (art. 22 OM), mais un droit de recours de la Confédération contre le militaire responsable est réservé en cas de faute ou de négligence grave (art. 25 OM). L'unité ou l'état-major est responsable du matériel qui lui a été confié (matériel de corps et d'instruction, munitions et explosifs, denrées alimentaires, matériel d'usage courant) et répond de toute perte ou détérioration, lorsque le responsable ne peut être déterminé; le paiement des dommages peut toutefois faire l'objet de retenues de solde dans la formation responsable (art. 26bis OM).

Les communes et les habitants sont tenus, contre indemnité, de fournir à la troupe et aux chevaux le logement et la subsistance, les places de parc pour les véhicules et d'effectuer les trans-

ports militaires requis (art. 30 OM).

Les communes fournissent gratuitement les locaux pour le recrutement, pour les visites sanitaires et pour les inspections de l'armement et de l'équipement personnel (art. 31 OM), ainsi que les installations de tir nécessaires aux exercices obligatoires (annuellement jusqu'à 42 ans révolus) ou volontaires (exercices des sociétés de tir accomplis conformément aux prescriptions de la Confédération) (art. 32, 124 et 125 OM).

**c) par la société civile**

Outre les contributions déjà citées, les appuis financiers et en nature suivants méritent d'être relevés:

- De la part des personnes privées, qui doivent participer par l'impôt au financement des dépenses militaires de la Confédération (environ 18% du budget annuel, soit 4737 millions de francs pour 1989), puis par le finance-

ment des caisses de compensation pour pertes de gain et de salaires des personnes astreintes au service militaire et de protection civile (LF du 25.9.1952 sur le régime des allocations pour perte de gain en faveur des personnes servant dans l'armée ou dans la protection civile), ainsi que par la coopération à la préparation de la réquisition des biens nécessaires à l'équipement de l'armée pour le cas de service actif (art. 200 OM et ordonnance du 3.4.1968 concernant la réquisition / RS 519.7). Ajoutons à cela que chaque propriétaire est tenu d'accepter l'usage de son terrain pour les exercices militaires (art. 33 OM).

– De la part des entreprises privées, publiques ou mixtes (personnes morales) qui sont soumises aux mêmes obligations que les personnes privées. Les employeurs participent eux-mêmes au financement des caisses de compensation pour pertes de gain des personnes servant dans l'armée ou la protection civile, mais avec le bénéfice des allocations de compensation revenant au salarié lorsque le salaire continue à être payé (LF du 25.9.1952 précitée). Les entreprises devront également coopérer gratuitement à la préparation de certaines mesures extraordinaires prévues pour le cas de service actif (art. 195 ss OM).

## 2. En temps de crise ou de guerre

### 2.1. Définitions

La législation suisse ne connaît pas la notion de «crise» et ne définit pas celle de «guerre», sinon dans le

cadre spécifique du droit pénal militaire. L'art. 8 de la Constitution fédérale stipule que la Confédération a seule le droit de déclarer la guerre, alors que l'art. 85, ch. 6 attribue à l'Assemblée fédérale (Parlement) la compétence des déclarations de guerre.

L'art. 5 du Code pénal militaire définit le «temps de guerre» comme suit: «Au sens du présent code, le temps de guerre existe non seulement quand la Suisse est en guerre, mais aussi, lorsqu'en cas de danger de guerre imminent, le Conseil fédéral met en vigueur les dispositions établies pour le temps de guerre.

«La décision du Conseil fédéral est immédiatement exécutoire. Elle doit être soumise le plus tôt possible à l'Assemblée fédérale qui décide si elle sera maintenue.»

Cette disposition montre à l'évidence que cette définition se rapporte exclusivement à l'application du droit

pénal (extension). Une déclaration de guerre et les critères de décision ont une connotation essentiellement politique, qui exclut toute définition préalable dans un texte légal.

En revanche, la Suisse connaît la notion générique de «service actif», par opposition au «service d'instruction» (service militaire du temps de paix). Ce statut implique la mission d'assurer la défense de la patrie contre l'étranger et le maintien de la tranquillité et de l'ordre à l'intérieur (art. 195 OM). Le service actif comprend le service pour le cas de neutralité armée, le service de guerre et le service d'ordre (art. 196 OM). Le Conseil fédéral ordonne la mobilisation partielle ou la mobilisation générale de guerre de l'armée dès qu'une violation de la neutralité est possible ou dès qu'il y a danger de guerre (art. 198 OM).

Ce qui précède montre que le gouvernement suisse



*La troupe, pour se nourrir, effectue des prélèvements dans les réserves de l'armée ou a recours aux ressources locales. En cas de nécessité, elle peut réquisitionner.*



devra au gré de la menace émettre un décret précisant pour quel type de service actif l'armée est mise sur pied et dans quel «état» le pays se trouve juridiquement. Il en découle des compétences et obligations extraordinaires; les caractéristiques sont les suivantes:

- le but est de défendre la patrie par les armes;
- cette prestation de service militaire est obligatoire hors des normes du service d'instruction et dans des conditions infiniment plus sévères;
- la durée est illimitée et n'est pas imputable sur le service d'instruction;
- la troupe est assermentée (le militaire promet de donner sa vie pour le pays);
- l'état de service actif entraîne des obligations supplémentaires pour l'ensemble des habitants et octroie des compétences extraordinaires au gouvernement, ainsi qu'au commandant en chef de l'armée.

## 2.2. Statut en temps de guerre du personnel civil en appui aux opérations militaires

Les forces armées de la Suisse sont composées conformément à l'art. 1<sup>er</sup> du règlement de La Haye, du 18.10.1907 (RGT) et aux art. 43 et 44 du Protocole additionnel I, du 8.6.1977; seules ces personnes sont habilitées à prendre part aux combats. Il s'agit:

- a) des états-majors et troupes de l'armée;
- b) du corps des gardes-frontière;
- c) du personnel armé des chemins de fer;



*Les municipalités participent au financement des stands de tir, les sociétés de tir participent à l'effort de défense. (Photo Paul Mühlhauser)*

d) des volontaires subordonnés à un commandement militaire.

Les autres personnes, c'est-à-dire les civils, ne doivent pas prendre part aux combats si elles veulent bénéficier de la protection de la IV<sup>e</sup> Convention de Genève, du 18.8.1949, et des dispositions concernant la protection de la population civile du Protocole additionnel I. Les autorités civiles doivent donc empêcher que des personnes non autorisées participent aux combats. En raison de l'organisation très complète de l'armée suisse, celle-ci

peut a priori renoncer à un appui complémentaire des civils aux opérations militaires.

Il est toutefois intéressant de relever qu'en cas de service actif, le Conseil fédéral peut décréter l'exploitation de guerre des entreprises de transports publics ou concessionnaires, ainsi que des établissements et ateliers militaires. Le personnel est alors soumis aux lois militaires et ne peut plus quitter son service, ce qui en fait des objectifs militaires (art. 201 OM). Il en va de même des groupements et offices de l'administration militaire qui

passent au commandement de l'armée sur décision du gouvernement (art. 213 OM).

### 2.3. L'appui civil continue-t-il à être assuré en temps de crise ou de guerre?

Assurément, en vertu de dispositions légales existantes (art. 199, 200, 201 et 202 OM), de contrats (livraison de biens d'approvisionnement à l'armée) et de décrets gouvernementaux pris sur la base du droit de nécessité.

### 2.4. Dispositions légales applicables pour obtenir les appuis civils

#### – Main-d'œuvre

Recrutement anticipé et appel au service des hommes de classes plus jeunes (art. 204 OM);

Obligation en temps de guerre pour tous les Suisses de mettre leur personne à la disposition du pays et de le défendre dans la mesure de leurs forces (art. 202 OM).

#### – Liaisons

Les formations militaires du télégraphe et téléphone de campagne sont partiellement formées de spécialistes de l'entreprise des PTT astreints au service militaire; elles utilisent certains réseaux du temps de paix.

#### – Moyens de transport / chemins de fer

Le Service militaire des chemins de fer est formé des entreprises de transports publics et concessionnaires (art. 201 OM). Les formations de transport automobiles de l'armée sont dotées de véhicules civils réquisitionnés et des véhicules de transport de l'entreprise des PTT (art. 200 et 201 OM).



En cas de service actif, l'ensemble du contrôle aérien est repris par l'armée. Ici, l'aéroport de Cointrin. (Photo Caveng)

#### – Navires / pont aérien

Moyens normalement inconnus de l'armée suisse.

#### – Alimentation / eau / énergie

Recours aux ressources civiles par contrat ou attributions par les organes de l'approvisionnement économique du pays; droit de réquisition (art. 200 OM).

#### – Travaux de réfection

Par les formations de soutien faisant le cas échéant appel aux entreprises locales / réquisitions (art. 200 et 212 OM).

### 2.5. Raisons de modifier les données juridiques existantes en prévision de l'évolution future de l'intégration dans des organisations régionales

Il n'y a pas de raisons de modifier les données juridiques de la Suisse, tant que cet Etat maintient son statut de neutralité permanente et ne renonce pas à sa souveraineté au profit d'une intégration ou d'une alliance.

Une révision de la Loi fédérale sur l'organisation militaire apparaît toutefois souhaitable, plus particulièrement les prescriptions extraordinaires concernant le service actif (art. 195 ss OM).

### 2.6. Rôle du contrôle militaire du trafic aérien dans un contexte d'intégration du contrôle civil au trafic aérien

Pour le service actif (protection de la neutralité et guerre), la Suisse prévoit un changement d'organisation. L'ensemble du contrôle de l'espace aérien est repris par l'armée (Loi fédérale du 21.12.1948 sur la navigation aérienne / RS 748.01; Ordonnance sur la sauvegarde de la souveraineté sur l'espace atmosphérique, du 17.10.1984 / RS 748.111.1).

Les chances de réussite des modifications proposées sont fonction de la situation politique, des possibilités économiques et financières et des tendances dans l'opi-

nion publique. La réponse sera donnée lorsqu'on connaîtra la réaction du Parlement et du peuple concernant les futures propositions de réorganisation de l'armée suisse (1993-1995)!

### 3. Appui militaire à la société civile en temps de paix

#### 3.1. Compétences des forces armées dans des domaines autres que ceux relatifs à la défense

a) Assistance dans des matières qui présentent un caractère général / Aide militaire en cas de catastrophes

Une ordonnance du Département militaire fédéral, du 20.9.1976, ainsi que diverses prescriptions de service règlent la mise à disposition des moyens militaires en cas de catastrophes. Cette aide est toutefois subsidiaire et n'est fournie que lorsque les moyens civils normalement disponibles ne suffisent pas à assurer le sauvetage et les

secours les plus urgents. Il est cependant précisé que l'aide spontanée par la troupe stationnée à proximité de la place sinistrée est un devoir élémentaire. Elle doit être apportée automatiquement.

Afin d'assurer la permanence de cette aide militaire ainsi que la coordination au sein de l'armée, le Département militaire fédéral a institué un service de coordination et de conduite pour l'aide en cas de catastrophes (Office fédéral des troupes de protection aérienne, à Berne). De plus, des compagnies d'intervention accomplissent leur service d'instruction tout au long de l'année, de manière échelonnée. Il s'agit de troupes de protection aérienne entièrement motorisées qui seront engagées pour une durée précise sous les ordres du commandant militaire hiérarchique. Seuls les missions, les lieux d'intervention et le degré d'urgence sont fixés par les autorités civiles qui conservent leurs responsabilités à l'égard de la population.

b) Assistance en cas de désordres et de tensions internes

En principe, l'armée n'est pas chargée du maintien de l'ordre public en temps de paix. C'est la tâche de la police et cela essentiellement au niveau cantonal.

Depuis 1946, en vertu de l'accord de siège conclu avec l'Organisation des Nations Unies, la Suisse a l'obligation d'accueillir les conférences internationales organisées sur son territoire. Les mesures de sécurité incombent en principe à la police du canton concerné, qui peut demander l'appui de l'armée. Ce fut le cas en 1983, 1985 et 1988 à Genève. La troupe accomplit un service d'ordre, conformément à l'art. 16 de la Constitution fédérale et à l'art. 203 de l'Organisation militaire; les détails d'exécution sont fixés dans une ordonnance du Conseil fédéral sur le recours à la troupe pour assurer le service d'ordre, du 17.1.1979 (RS 121).

(A suivre)

J. D.

## La guerre du Golfe, la grande illusion?

Le chef du service de renseignement de l'armée de l'air israélienne affirme dans le numéro, paru en décembre 1991, de la revue des forces aériennes qu'il n'y a «aucune preuve» que les Américains aient détruit un seul lanceur de missile SCUD irakien pendant la guerre du Golfe.

Il félicite les Américains pour la logistique de cette énorme opération, mais critique la manière dont ils ont cru pouvoir traiter les SCUD. Ils pensaient pouvoir résoudre le problème «en six heures et ils ne sont même pas arrivés à le faire en six semaines. (...) En ce moment même, les Irakiens peuvent sortir un lanceur et tirer sur nous comme si rien ne s'était passé.» (ap)