

# **Promotions militaires**

## **Rapport de la Commission de gestion du Conseil national**

du 20 novembre 1997

---

# Rapport

## 1 Situation initiale

C'est au début de 1996 que l'opinion publique a été informée de l'affaire Nyffenegger. Cet événement, largement commenté dans les médias, a provoqué une vive émotion parmi la population suisse. La question se posait en autres de savoir si la carrière militaire du colonel Friedrich Nyffenegger s'était déroulée de manière correcte ou s'il y avait lieu de critiquer les conditions dans lesquelles il avait pu atteindre un grade d'officier élevé. Dans le même temps, l'attention du public a été attirée par divers autres officiers de l'armée suisse impliqués – pour des raisons diverses – dans des procédures pénales civiles ou militaires remettant en cause leurs capacités en matière de commandement.

Au vu du nombre d'affaires portées à la connaissance du public dans un laps de temps relativement court à la suite des enquêtes effectuées sur l'affaire Nyffenegger, la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) a décidé de se pencher de plus près sur la pratique de l'armée en matière de promotions, plus précisément en ce qui concerne la promotion des militaires de haut rang. Les Commissions de gestion des deux conseils ont alors confié un mandat en ce sens à leurs Sections Autorités et Ressources.

## 2 Investigations

Lors de ses séances des 3 mai, 14 et 30 août 1996 ainsi que du 18 février 1997, la CdG-N (Sections Autorités/Ressources) a entendu divers représentants du DMF au sujet des promotions dans l'armée. La commission a également étudié cette question au cours de ses séances des 26 juin 1996 et des 3 et 4 juillet 1997. Le DMF a fourni à la commission, à la demande de celle-ci, divers documents écrits accompagnés des bases légales y relatives. La CdG-N s'est notamment procuré toute une série de dossiers personnels de cadres de l'armée, parmi lesquels les dossiers du colonel Nyffenegger ainsi que des officiers faisant l'objet d'une procédure pénale. La commission a enfin pris connaissance du rapport, rédigé par M. René Bacher en août 1996 sur mandat de M. le conseiller fédéral Adolf Ogi, chef du DMF, relativement à l'enquête administrative dont avait fait l'objet, au sein du DMF, l'affaire Nyffenegger et d'autres cas analogues. Ce rapport traite notamment des promotions militaires.

## 3 Définition du thème étudié

Afin de pouvoir se forger une opinion fondée quant à la situation des promotions dans l'armée, la commission s'est informée de manière circonstanciée sur les structures de l'armée ainsi que sur les procédures de promotion de l'armée, dont le déroulement peut sembler manquer de transparence aux yeux des non initiés. Par ailleurs, diverses innovations ont été introduites ou tout au moins envisagées, également dans le domaine des promotions, à la suite de la mise en oeuvre d'Armée 95 et de la réorganisation du DMF, ce qui posait également la question de savoir d'une part dans quelle mesure les dysfonctionnements incriminés auraient pu provenir de pratiques aujourd'hui caduques et d'autre part dans quelle mesure certaines carences,

que les changements intervenus au sein du DMF n'auraient pas été à même de pallier, subsistent encore à l'heure actuelle.

Afin de pouvoir se familiariser avec le domaine des promotions militaires, la commission a été obligée d'analyser divers dossiers du personnel. En l'occurrence, il ne s'agissait pas, aux yeux de la CdG-N, d'émettre des critiques de cas en cas ou de contrôler et d'évaluer séparément les promotions de certaines personnes, ce travail ayant été en partie réalisé lors de l'enquête administrative Bacher. L'étude des dossiers par la CdG visait plutôt à prendre connaissance des processus et des structures essentiels à la base des promotions et en tirer des conclusions également valables pour l'avenir. Le travail entrepris par la CdG-N avait avant tout pour but d'examiner les promotions militaires en tant que système et de relever, le cas échéant, les points faibles de telles procédures.

#### **4 Le fonctionnement des promotions dans l'armée suisse**

##### **41 La procédure de promotion et ses bases légales**

Les bases légales sur lesquelles se basent les promotions militaires sont la loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire (LAAM; RS 510.10) et l'ordonnance du 24 août 1994 sur l'avancement et les mutations dans l'armée (OAMA; RS 512.51). Les promotions et les nominations sont en principe effectuées sur la base de deux critères: L'armée doit pouvoir d'une part faire état d'un besoin en la matière, d'autre part, la personne pressentie doit être apte à occuper le grade prévu ou à exercer le poste à pourvoir (art. 103, 1<sup>er</sup> al., LAAM). La compétence pour les promotions et les nominations est double; en effet, outre le DMF, les cantons sont également habilités à prendre de telles décisions: ils peuvent donc promouvoir et nommer les commandants et officiers de leurs troupes (art. 103, 2<sup>e</sup> al., LAAM).

La procédure des promotions et nominations est réglementée en détail dans l'OAMA. La proposition représente le point de départ et donc la base essentielle d'une promotion. C'est ainsi que si une personne est pressentie pour une promotion, elle doit faire l'objet d'une proposition (en règle générale à l'intérieur du service). Une telle proposition ne peut être donnée à son tour que si le besoin est prouvé et que si le candidat est doté des aptitudes nécessaires (art. 10 OAMA). La compétence pour émettre les propositions varie de cas en cas: elle dépend du grade visé, du genre de service et éventuellement de l'affectation du candidat (art. 12, 13 et appendice 1a OAMA). Le point commun à toutes les instances qui font les propositions (qui, en règle générale, font partie de la troupe) est qu'elles occupent dans la hiérarchie le rang situé directement au-dessus du candidat. L'administration, qui ne peut exercer aucune influence sur l'objet d'une proposition, doit se contenter de vérifier que les conditions sont bien remplies du point de vue formel.

Les propositions sont données sur la base des qualifications des candidats, la qualification étant définie comme l'appréciation militaire de la manière dont ceux qui accomplissent du service exercent leur fonction (art. 3, 1<sup>er</sup> al., OAMA). Elle doit renseigner sur la personnalité et les capacités d'une personne, sur les prestations fournies par elle ainsi que – au cas où une promotion serait envisagée – sur ses aptitudes à occuper un grade supérieur. Dans les écoles, toutes les personnes sont en principe qualifiées tandis que dans les cours de troupe, les qualifications concernent en règle générale seulement les cadres.

La proposition, une fois transmise, doit être approuvée ou annulée – au cas où quelque chose s’opposerait à la promotion (art. 14, 16, 34, et appendice 1a OAMA) – par une certaine instance (qui varie à nouveau selon les cas). Les personnes qui approuvent et signent les promotions assument en définitive la responsabilité du bien-fondé de la proposition. Il s’agit en l’occurrence de supérieurs hiérarchiques des auteurs de la proposition. Exemple: un premier-lieutenant veut devenir capitaine. Il est qualifié, à l’occasion des cours, par le commandant de compagnie, qui est en même temps l’auteur de la proposition, laquelle devra, suivant les cas, être approuvée ou annulée par le commandant de bataillon.

Avant la promotion en soi, un certificat de capacité confirmant que la personne présentée remplit toutes les conditions requises doit être fourni. Ce certificat est établi par une instance supérieure, définie en fonction du grade visé, du genre de service ainsi que d’autres critères (art. 23, 33, 43, et appendice 1a OAMA). L’établissement du certificat de capacité s’effectue, quant à lui, sur la base des qualifications résultant des services d’instruction suivi par le candidat en vue de l’accession à son nouveau grade.

Personne ne peut émettre de prétention quant à une promotion: Il n’existe aucun droit à l’avancement (art. 22, 1<sup>er</sup> al., OAMA). L’ordonnance mentionne, à diverses reprises, qu’une promotion («en règle générale») n’est admissible que si le besoin est prouvé et si la personne concernée présente les aptitudes requises et remplir les conditions spécifiques exigées. Depuis le 1er janvier, l’ordonnance exige par ailleurs expressément que le candidat doit jouir d’une bonne réputation et qu’il remplisse, en tant que personne, les exigences qu’implique le commandement ou la fonction (art. 22, al. 1<sup>er</sup>, let. c, OAMA).

Les promotions au grade d’appointé et de sous-officier sont effectuées par les instances également responsables de l’établissement des certificats de capacité. Les promotions aux grades d’adjudant sous-officier et d’adjudant d’état-major sont, quant à elles, soumises à une réglementation particulière (art. 35 OAMA). La compétence pour la promotion des officiers dépend enfin du grade visé (art. 45 et appendice 1a OAMA).

Une promotion ou nomination contraire au droit peut être déclarée nulle par le DMF ou le Conseil fédéral (art. 103, 4<sup>e</sup> al., LAAM; art. 31 OAMA). Le retrait du commandement ou d’une fonction est en outre possible lorsque les prestations d’une personne ne lui permettent pas de mener à bien sa tâche (art. 66 ss OAMA). Une procédure de retrait peut entraîner l’exclusion de l’accomplissement du service militaire; c’est ainsi qu’entre 50 et 200 membres de l’armée (des soldats pour la plupart) sont exclus tous les ans, les exclusions pour raison médicales n’étant toutefois pas comprises dans ce chiffre.

## **42 Les promotions militaires des membres du corps des instructeurs**

Les instructeurs sont affectés dans l’armée en qualité de personnel de formation. Ils accomplissent en même temps leur service, notamment dans les troupes de milice, en tant que membres de l’armée. Que ce soit dans l’exercice de leur fonction de formateur militaire ou dans l’accomplissement de leur service, les instructeurs occupent le grade qu’ils ont acquis dans l’armée de milice. Par conséquent, pour les promotions militaires et donc pour l’accession à un grade supérieur, les membres du corps

des instructeurs doivent remplir les mêmes conditions que d'autres personnes du même grade (art. 21, 1<sup>er</sup> al., OAMA). Le personnel d'instruction peut toutefois bénéficier de certains allègements dans la mesure où ils sont dispensés de certains cours d'instruction. Du point de vue du droit, c'est en principe la troupe, à quelques exceptions près, qui décide de l'accession d'un instructeur à un grade supérieur.

Jusqu'à l'introduction d'Armée 95, la promotion d'un instructeur du point de vue du droit des fonctionnaires dépendait du déroulement de sa carrière dans l'armée de milice. Par conséquent, à l'intérieur du corps des instructeurs, un instructeur ne pouvait bénéficier d'une affectation qu'à condition de porter un certain grade au sein de l'armée. Inversement, l'accession d'un instructeur à un certain grade lui donnait droit à des promotions dans le cadre du corps des instructeurs. Il s'ensuivait une très forte interdépendance entre la carrière militaire dans l'armée et la carrière professionnelle dans le service d'instruction. L'introduction d'Armée 1995 a permis, dans une grande mesure, de mettre fin à cette situation et de dénouer le lien entre ces deux différents cursus.

Selon l'article 9, 3<sup>e</sup> alinéa, de l'ordonnance du 21 novembre 1990 concernant le corps des instructeurs (OI; RS 512.41), l'avancement en tant qu'officier de milice *doit être coordonné avec la carrière professionnelle de l'instructeur*. Selon les renseignements fournis par des représentants du DMF, la promotion d'un instructeur du point de vue du droit des fonctionnaires n'intervient plus en fonction du grade militaire mais sur la base de la fonction exercée, le grade militaire n'entrant plus en ligne de compte en tant que critère de promotion. La prescription susmentionnée de l'OI ne peut plus être interprétée que comme un élément parmi d'autres dans le cadre du plan de carrière d'un instructeur.

Dans la pratique, la question se pose de déterminer dans quelle mesure la carrière militaire d'un instructeur peut être évaluée indépendamment de sa carrière professionnelle, vu qu'il n'a jamais été prévu ou même envisagé, au sein de l'armée, de faire en sorte que le grade militaire acquis lors du service de milice ne joue plus aucun rôle dans l'exercice des activités professionnelles des instructeurs. En effet, aussi longtemps que le personnel d'instruction ne renonce pas aux grades, on est en droit de se demander si les promotions militaires peuvent être également séparées de facto (comme c'est actuellement le cas de iure) de la profession d'instructeur.

Le refus d'une promotion dans l'armée peut, selon les cas, démontrer qu'un instructeur n'est pas à la hauteur des exigences du service d'instruction (ou tout au moins d'une position supérieure). En effet, si un instructeur reste capitaine dans l'armée et ne peut être promu du point de vue militaire, ceci n'entraîne aucun incidence quant à une promotion sur la base du droit des fonctionnaires. En revanche, cette situation peut lui fermer certaines portes dans le cadre du service d'instruction. Une absence de promotion ne sera en tout cas pas de bon auspice pour son devenir professionnel. Certains représentants du DMF apprécient eux aussi le fait que la présence ou l'absence de promotions militaires pour un instructeur fournit certains indices pour ce qui est de la carrière professionnelle de la personne intéressée. En effet, l'armée émet des propositions de promotions concernant les instructeurs et toute personne dont les prestations s'avèrent insuffisantes et qui ne fait pas l'objet de propositions de promotion militaire, se voit possiblement entravée dans son avancement professionnel et quitte le service d'instruction, ce qui permet d'écarter les instructeurs incompétents. Certes, cette situation peut présenter des avantages, mais il y a tout lieu de craindre que la promotion militaire d'un instructeur puisse être également apuyée afin de prévenir des conséquences néfastes sur sa carrière professionnelle –

même si ladite promotion n'influerait en aucune manière sur sa promotion du point de vue du droit des fonctionnaires. En définitive, il ne sera possible de déterminer que dans quelque temps si la séparation du point de vue théorique des deux carrières militaire d'une part et du fonctionariat d'autre part permet de réduire la pression en faveur de la promotion des instructeurs.

### 43 Promotion de personnes en situation particulière

L'OAMA traite de quatre catégories de personnes en situation particulière, notamment en ce qui concerne une promotion militaire:

- les personnes contre lesquelles une procédure pénale est en cours,
- les personnes contre lesquelles une procédure de poursuite ou de mise en faillite est en cours,
- les personnes dont la situation personnelle n'est pas en règle,
- les personnes ayant été condamnées pour un crime ou pour un délit à une peine privative de liberté.

Les personnes contre lesquelles *une procédure pénale* est en cours ne peuvent pas être promues durant cette période; elles ne sont autorisées à accomplir un service d'instruction en vue d'un grade plus élevé qu'avec l'accord de l'Etat-major général. La promotion *peut* (ce n'est pas obligatoire) avoir lieu rétroactivement à la date prévue initialement si la procédure pénale est suspendue (c.-à-d. sans avoir abouti) ou si la personne concernée est acquittée ou simplement condamnée à une amende ou à des arrêts (art. 26, 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> al., OAMA).

Si une personne est impliquée dans une procédure de poursuite ou de mise en faillite ou si sa situation personnelle n'est pas en règle, elle ne peut bénéficier d'une promotion qu'avec l'accord de l'Etat-major général, à la condition toutefois que celui-ci ait été informé (art. 26, 3<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> al., OAMA).

Si une personne est condamnée pour un crime ou un délit à une peine privative de liberté, une promotion (ou l'accomplissement de services d'instruction à cet effet) n'est dès lors plus admissible. Si une condamnation avec sursis est prononcée, il convient d'attendre que la période probatoire soit écoulée. En cas de condamnation sans sursis ou d'exécution d'une mesure de sûreté, l'intéressé ne peut pas être promu avant que la peine ait été radiée du casier judiciaire (art. 27, 1<sup>er</sup> al., OAMA). Selon le comportement du condamné, l'Etat-major général peut prolonger ou abrégier l'ajournement. Même en cas de condamnation à une amende ou à des arrêts à la suite d'une infraction, le condamné ne sera pas provisoirement exclu d'une promotion ou de l'accomplissement d'un service d'instruction, l'exclusion ne portant que sur les personnes condamnées à la suite d'un crime ou d'un délit.

## 5 Points critiques

### 51 Efficacité du système de promotions militaires?

L'affaire Nyffenegger ainsi que d'autres affaires du même genre posent avant tout la question de savoir si le système de promotions de l'armée suisse devrait être radicalement modifié de manière à éviter, à l'avenir, les erreurs dans la nomination de certains cadres.

Le système de promotion est principalement basé sur la qualification des candidats par leur supérieurs hiérarchiques qui ont pu observer leur comportement pendant une période donnée au cours de l'accomplissement d'un service. Ce sont également les supérieurs hiérarchiques qui proposent les candidats à une instruction complémentaire et à une promotion, la décision finale revenant à des instances situées à un échelon supérieur de la hiérarchie.

Ce système de qualification de promotion n'est, pour l'essentiel, pas remis en cause par l'ensemble des représentants du DMF entendus par la commission. Certaines mesures en vue de le développer et de l'affiner ont été prises au sein du DMF. Dans le cadre d'Armée 95, il est prévu d'accroître la qualité des cadres en procédant à de meilleures qualifications; les candidats seront soumis à des exigences plus élevées. Les responsables du DMF sont néanmoins convaincus que le système de promotion actuel est à même de garantir une sélection judicieuse des cadres.

La CdG-N ne remet certes pas en cause le système de promotions en général dans l'armée; elle n'en constate pas moins la présence, de par le passé, de dysfonctionnements dus soit au système soit à des erreurs commises par certains responsables. La commission part en conséquence du principe que des cas de promotions injustifiées et donc erronées pourront se présenter à l'avenir également. Une comparaison avec d'autres domaines (avant tout privés), à l'intérieur desquels des personnes sont qualifiées, nommées et promues, démontre en définitive qu'aucun système n'est complètement à l'abri de telles carences, le facteur humain intervenant de part et d'autre dans toute qualification, laquelle ne peut prétendre à l'objectivité absolue. Même un système de qualification de qualité ne peut éviter la part de subjectivité dans l'évaluation d'une personne. Il ne faudrait pas oublier non plus que la personnalité peut évoluer au cours du temps et que la carrière d'officier s'étend fréquemment sur plusieurs décennies.

Toute décision concernant une qualification ou une promotion est en fin compte liée à un certain risque. Abstraction faite des facteurs précités de la subjectivité et du potentiel d'évolution d'une personnalité, on peut admettre que les personnes chargées de la qualification n'ont pas toujours la capacité innée (ou acquise lors d'une formation) de remplir convenablement cette tâche. Les supérieurs hiérarchiques n'ont par ailleurs l'occasion de se rendre compte du comportement du candidat à une qualification que quelques semaines par an. Cette situation est encore aggravée par le fait que dans le service de milice, les personnes concernées n'ont pas la possibilité d'effectuer des recherches supplémentaires sur un candidat. Enfin, en cas de promotion, nul ne peut prévoir si la personne promue se montrera à la hauteur de sa tâche dans sa nouvelle fonction.

En d'autres termes, la CdG-N admet que le système de promotions militaires actuel est en général efficace, ceci également compte tenu des limites dudit système du fait de l'organisation de l'armée de milice. Il importe toutefois que les critères existants à la base des promotions (besoin, aptitude, personnalité) soient appliqués de manière conséquente. En effet, un dossier, dans lequel une personne a été, des années durant, évaluée de manière positive et même très positive, peut éveiller des doutes quant à son utilisabilité et à sa crédibilité lorsque, par la suite, d'éventuelles défaillances de ladite personne étant mises à jour, il s'avère que tout le monde était en courant depuis longtemps des faiblesses incriminées.

Une autre condition préalable à un bon déroulement des promotions serait de se prémunir contre toute tentative d'influencer les décisions en la matière (à ce sujet, v. ci-dessous sous ch. 5.6), une armée de milice, au sein de laquelle les intérêts militai-

res, économiques et sociaux entretiennent un lien étroit et inextricable, pouvant sembler plus vulnérable à ce genre d'inconvénients, et c'est précisément à ce genre de problème qu'il convient de vouer toute son attention.

Le bon fonctionnement d'un système de qualification et de promotion exige avant tout une formation sérieuse dans le domaine de la qualification, un suivi permanent de même qu'une supervision adéquate de tous les cadres concernés. Il est vrai que l'armée suisse, dont plusieurs milliers d'officiers sont promus chaque année, apparaît comme fortement sollicitée dans ce domaine, mais cette situation ne dispense pas pour autant les instances compétentes d'introduire d'éventuelles améliorations dans les systèmes susmentionnés.

Il conviendrait donc d'examiner et bien sûr d'introduire de nouvelles formules, notamment plus progressistes, dans le domaine des qualifications et des promotions. C'est ainsi que des qualifications effectuées par des subordonnés dans le sens d'une évaluation pourraient fournir des indices précieux quant aux aptitudes d'un candidat. L'introduction de tels modèles, pour autant qu'ils permettent de renforcer la qualité des cadres de l'armée, n'irait vraisemblablement pas sans rencontrer une certaine résistance.

La commission a clairement conscience du fait que même un système de promotion efficace ne saurait fonctionner sans heurts et que la qualité d'un tel système se mesure en définitive à l'aune de la capacité de pouvoir corriger a posteriori des qualifications et des promotions erronées. En conséquence, il y a lieu d'exiger, de la part de l'armée et du DMF, que ceux-ci fassent preuve de courage et de cohérence, à savoir dans tous les domaines où les cadres ne remplissent pas ou plus certains critères, certes celui du *besoin*, mais avant tout ceux de l'*aptitude* et de la *personnalité*, afin de prendre de toute urgence des mesures susceptibles de remédier à cette situation.

## **52 La promotion de personnes passibles de peines ou des personnes critiquables pour d'autres raisons**

Si une personne est passible de peines (civiles ou militaires), elle peut, en règle générale, – pour autant qu'il s'agisse d'un crime ou d'un délit – ne pas être promue pendant un certain temps (soit jusqu'à l'écoulement de la période probatoire ou jusqu'à la radiation au casier judiciaire) et ne pas être autorisée à accomplir le service d'instruction en vue d'un grade supérieur, une éventuelle condamnation étant considérée comme un critère déterminant en la matière. En effet, toute personne passible de peines évolue (tout au moins au moment des faits) en dehors des normes tolérées par la société, ce qui remet en cause ses aptitudes à occuper une position de cadre (supérieur) dans l'armée. L'armée, en tant qu'institution centrale de l'Etat et donc de la société suisse, ne saurait se permettre de nommer des cadres dont l'intégrité semble douteuse.

L'évaluation de l'intégrité d'une personne en fonction de critères de droit pénal s'effectue selon des principes mentionnés dans la loi; une certaine légitimation sociale ou démocratique ne peut donc être invoquée en la matière, ce qui n'empêche pas toutefois que l'intégrité d'une personne soit déterminée sur la base d'autres valeurs que les normes pénales. C'est ainsi que la violation de principes moraux ou éthiques, non définis par la loi, est également susceptible de remettre en cause l'intégrité d'une personne. La prise en compte de tels critères dans l'évaluation des aptitudes d'une personne à occuper une fonction de cadre n'en demeure pas moins

un exercice de corde raide, les possibilités d'obtenir les informations nécessaires s'avérant d'une part très restreintes et aléatoires, d'autre part l'application d'un tel critère de jugement risquant fort de présenter un caractère arbitraire.

L'évaluation de personnes sur la base de leurs idées n'a en principe aucune place dans l'armée. Ceci peut être valable aussi longtemps que des bases légales explicites (comme la norme pénale sur le racisme) ne qualifient pas de condamnable une certaine attitude. Si tel est le cas, les éventuels contrevenants remettent alors eux-mêmes en cause leur aptitude en tant que cadres de l'armée (ou même en tant que membres de l'armée). Toutefois, en l'absence d'une norme semblable, les opinions d'une personne ne doivent avoir aucune influence sur une promotion pour autant que le candidat remplisse les conditions requises dans les autres domaines et que ses opinions ne marquent pas sa personnalité de manière à rendre inadmissible toute affectation au grade prévu. Il ne faudrait pas revenir à l'époque où l'exercice d'activités dans certains milieux politiques pouvait compromettre une carrière dans l'armée. La commission estime cependant que dans les cas graves, il conviendrait de prendre en considération, pour l'exclusion de promotions non seulement les actes relevant du droit pénal mais aussi d'autres événements ou certains comportements.

Il y a également lieu de relever, en l'occurrence, que le présent rapport ne traite que des promotions militaires. Il ne se prononce pas sur d'éventuels changements d'affectation de militaires de carrière dont les prestations ne remplissent plus les conditions requises actuellement, de telles pratiques – si des cas de ce genre se sont bel et bien présentés –, étant, de l'avis de la CdG-N, absolument inadmissibles. Il n'en demeure pas moins que l'instauration d'une délimitation claire entre les différentes carrières du fonctionariat et de la hiérarchie militaire pour les membres du corps des instructeurs pourrait à l'avenir atténuer les conflits d'intérêt susceptibles de se présenter dans ce domaine.

Selon les renseignements fournis par les représentants du DMF interrogés, l'évaluation des personnes pressenties pour une promotion en ce qui concerne d'éventuelles condamnations antérieures ou des procédures pénales en cours s'avère problématique étant donné que plusieurs mois peuvent s'écouler entre le prononcé d'un jugement et son annonce au Bureau de la police centrale de l'Office fédéral de la police. Les représentants du DMF ont également fait état de critiques quant aux réticences des offices compétents lorsqu'il s'agissait de fournir des informations au département. En ce qui concerne ce point, il convient de souligner que l'existence d'une base légale en la matière autorise le DMF à se renseigner sur d'éventuels antécédents du point de vue du droit pénal de personnes pressenties pour un grade ou une fonction (art. 103, 3<sup>e</sup> al., LAAM). Il incombe au DMF de faire valoir ses droits en la matière. Celui-ci espère pouvoir bénéficier d'une information plus rapide et de meilleure qualité sur les infractions (réprimées souvent au niveau cantonal) par le biais du casier judiciaire central et automatisé Vostra, dont la mise à disposition n'interviendra toutefois pas avant fin 1998. Quant à une enquête auprès des offices cantonaux afin de recenser les éventuelles infractions commises par des candidats, elle ne peut être envisagée, selon le DMF, au vu des efforts exigés du fait du nombre considérable des promotions. La commission en conclut donc qu'à l'heure actuelle le contrôle des candidats en ce qui concerne des procédures pénales en cours ou des condamnations importantes ne peut être assuré dans tous les cas et que des lacunes pourraient être éventuellement relevées dans l'application des articles 26 et 27 OAMA.

Le recensement d'autres données à l'intention des registres des personnes ne manque pas non plus de poser des problèmes. D'après les renseignements fournis par les représentants du DMF interrogés, le DMF se montre peu désireux de constituer de nouveaux fichiers en se procurant une autre type de données. Le contrôle de la fiabilité des candidats représente néanmoins un problème aux yeux de l'armée au vu du caractère lacunaire des données disponibles. La CdG-N s'accorde avec le DMF sur le fait qu'aucun fichier ou autre collection de données ne devraient être constitués en l'absence de besoins justifiés. La commission approuve le principe selon lequel le DMF, aux dires de ses représentants, préférerait risquer une promotion erronée plutôt que de mettre sur pied (vraisemblablement à grands frais) de vastes réseaux d'informations et des collectes de données sur les membres de l'armée dont la promotion est envisagée. Néanmoins, cette retenue en matière de collectes de données n'exclut pas le fait qu'il convient de veiller à ce que le contenu des dossiers du personnel se présente sous une forme consistante et renferme les données nécessaires. Il convient avant tout d'exiger, de l'avis de la CdG-N, que les promotions effectuées à mauvais escient soient corrigées dès que le DMF en a connaissance. Il importe notamment de revoir les promotions intervenues en dépit de faits tenus secrets par les personnes concernées. En effet, si la personne promue peut s'attendre à une annulation de sa promotion, elle en sera d'autant plus disposée à faire preuve de transparence.

De par le passé, divers cas de personnes promues alors qu'elles étaient passibles de peine ont été signalés. L'OAMA n'exige certes pas qu'une condamnation exclut toute promotion pendant une durée illimitée. Toutefois, si la personne concernée fait l'objet d'une condamnation avec sursis à une peine privative de liberté, une promotion ne peut intervenir qu'après l'écoulement de la période probatoire. En cas de condamnation sans sursis ou de mesure de sûreté, la peine encourue doit d'abord avoir été radiée au casier judiciaire.

La CdG-N approuve le fait qu'une condamnation ne doit pas exclure à tout jamais une promotion. En effet, en règle générale, il faut accorder une seconde chance à une personne ayant commis un faux pas, d'autant plus si la faute en question ne devrait pas se répercuter nécessairement à long terme sur ses aptitudes en tant que cadre. Ceci n'empêche pas que parfois une personne puisse adopter un comportement qui exclut en général toute affectation ou définitivement l'accession à un grade supérieur ou, tout au moins, pour une plus longue période que le laps de temps prévu dans la loi. En fait, les cadres militaires doivent pourvoir servir de modèles, ceci aussi bien dans l'armée que dans la vie civile. Si, dans des cas sérieux, une personne ne satisfait plus à ces exigences, il faut alors en tirer les conséquences et exclure toute promotion (ou différer celle-ci à long terme). Les bases légales pour l'application de telles mesures existent déjà et la responsabilité d'une décision en ce sens incombe à l'Etat-major général (art. 27, 2<sup>e</sup> al., OAMA).

Toute suspension définitive ou à long terme d'une promotion ne peut en définitive que se répercuter de manière positive sur la qualité et la réputation de l'armée. Un tel point de vue est également défendable vis-à-vis des intéressés: en effet, quiconque est freiné dans sa carrière militaire subit un échec personnel, durement ressenti selon les cas, mais une telle situation n'affecte ni son épanouissement ni d'autres projets de vie.

Lors de la sélection de ces cadres, l'armée ne doit en aucune manière tenir compte du statut social ou de la carrière professionnelle des intéressés. Il est en effet inadmissible de procéder à une promotion controversée dans le but de faciliter

l'avancement professionnel de la personne promue, les seuls critères déterminants en la matière étant le besoin au sein de l'armée de même que les aptitudes et la personnalité de la personne concernée. La CdG-N est certes consciente du caractère ardu que revêt l'application de ce principe dans une armée de milice en raison de la forte interpénétration des domaines militaire, social et économique mais il convient de lui accorder la priorité absolue.

Il y a lieu de rappeler, dans ce contexte, l'exercice des responsabilités dans les procédures de promotion: la responsabilité de la qualité des cadres de l'armée est assumée par tous ceux qui, dans le cadre de leur possibilités, proposent des candidats, approuvent lesdites propositions, établissent des certificats de capacité et procèdent enfin aux promotions. En d'autres termes, toutes les personnes impliquées dans ce processus se doivent d'intervenir lorsqu'il est question d'une promotion qu'elles approuvent. Par ailleurs, si elles approuvent une promotion en dépit d'indices contraires (notamment des antécédents du point de vue pénal, et également des informations quant aux aptitudes et à la personnalité du candidat), elle agissent contrairement à leur devoir et assument partiellement la responsabilité d'une promotion erronée.

### **53 Lacunes et amélioration des bases légales**

Les représentants du DMF interrogés ont déclaré que les bases légales étaient suffisantes dans le domaine des promotions et qu'il n'y avait pas lieu d'édicter d'autres prescriptions en la matière. Ils ont par ailleurs souligné que l'OAMA, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1995, devait être en partie améliorée afin de pouvoir éviter des cas semblables à ceux qui se sont présentés récemment.

Diverses dispositions révisées de l'OAMA sont déjà entrées en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 1997, la nouvelle teneur de l'article 22 OAMA représentant le point central de ces innovations. Le nouvel alinéa 1 inscrit définitivement dans l'ordonnance un principe déjà appliqué auparavant: il n'existe aucun droit à l'avancement. La liste des critères pour une promotion a été étendue dans la mesure où l'intéressé doit jouir d'une bonne réputation et remplir les exigences qu'implique le commandement ou la fonction (al. 1<sup>er</sup>, let. c). La procédure d'ajournement des promotions est réglementée de manière plus détaillée à l'article 26 et l'article 27 a été refondu (promotion à la suite d'une condamnation).

En résumé, force est de constater que les bases légales du système et des procédures de promotion s'avèrent, pour l'essentiel, suffisantes (également du fait de la révision de l'OAMA entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janv. 1997) et constituent une référence valable, susceptible de permettre un déroulement correct des promotions. Le fait que des prescriptions atteignent ou non le but escompté dépend avant tout d'une conduite cohérente de la procédure et notamment de l'application des critères de promotion par les instances responsables de l'armée et du DMF.

### **54 Dossiers du personnel**

Pour ses investigations, la CdG-N s'est procuré une série de dossiers du personnel d'officiers de l'armée. L'analyse des documents mis à disposition par le DMF permet de conclure que les documents et les informations contenus dans lesdits dossiers semblent plutôt suivre une systématique aléatoire, difficile à cerner et ne présentent

pour la plupart qu'une faible valeur documentaire. Il est par conséquent difficile de s'imaginer comment le contrôle d'une promotion pourrait avoir lieu sur la base de tels dossiers. En général, les promotions ne doivent pas être vérifiées uniquement d'un point de vue formel sur la seule base des informations contenues dans les dossiers. La qualité constatée des dossiers démontre cependant qu'un examen sur le plan matériel des promotions dans l'armée demeure impossible à large échelle. Cette conclusion relativise donc les déclarations du chef du DMF selon lesquelles, à la suite de la révélation de l'affaire Nyffenegger, des contrôles intensifs des promotions se dérouleraient désormais en haut lieu.

Même si les dossiers du personnel ne représentent qu'un élément de portée restreinte dans les promotions, la commission n'en a pas moins constaté certaines irrégularités dans la tenue des dossiers du personnel. C'est ainsi que la CdG-N a demandé à pouvoir consulter le dossier du colonel Nyffenegger. M. René Bacher, chargé de l'enquête au sein du DMF, avait fait la même démarche, comme le révèle son rapport. En comparant les documents à la disposition de la CdG-N avec les informations que M. Bacher a tirées des pièces qui lui avaient été fournies, force est de constater que la CdG-N et M. Bacher ne disposaient pas des mêmes dossiers.

Après avoir interrogé les représentants du DMF sur la tenue des dossiers, la commission est arrivée à la conclusion que visiblement il existe plusieurs dossiers pour une seule personne au DMF. Les documents du personnel se trouvent d'une part dans la troupe ainsi que dans les Grandes unités (corps d'armée, divisions et brigades), d'autre part dans l'administration (groupe personnel de l'armée), et encore dans les Forces terrestres pour les instructeurs. Quant à la question de savoir si les dossiers sont ou seront complétés les uns à partir des autres, il faut plutôt y répondre par la négative d'après les constatations effectuées par la CdG-N. Par ailleurs, on peut admettre, sur la base des renseignements fournis par les représentants du DMF, qu'il n'existe aucune règle claire qui définisse quelles informations peuvent être conservées ou détruites par la troupe. Le DMF a lui-même reconnu l'existence de différences considérables quant au contenu des différents dossiers. C'est ainsi que des informations complètes sur un cadre de l'armée doivent être recherchées en plusieurs endroits (entre trois et quatre).

Le DMF a de toute évidence pris conscience de ce problème, c'est pourquoi il projette de centraliser les différents dossiers du personnel. La CdG-N salue cette initiative. Il n'y a certes pas lieu d'augmenter la masse de papier mais si déjà des dossiers du personnel sont constitués, il doivent être gérés de manière centrale et complète afin de garantir leur utilité. Leur valeur indicative doit être par ailleurs examinée; il convient également d'éliminer les informations inutiles et de compléter les données manquantes.

## **55 Les membres du corps des instructeurs**

La question de la promotion des membres du corps des instructeurs a déjà été exposée sous chiffre 42. Les difficultés relevées dans ce domaine peuvent vraisemblablement être résolues ou tout au moins atténuées par la séparation, déjà effectuée, entre les carrières militaire et du fonctionnariat. Dans ce contexte, nous renvoyons aux conclusions du rapport final de la CdG-N sur le corps des instructeurs ainsi qu'au rapport de l'enquête administrative effectuée au sein du DMF par M. René Bacher. La CdG se félicite des mesures décidées par le DMF et espère que celles-ci seront mises en oeuvre de manière systématique. Par ailleurs, il conviendra

d'envisager, dans le cadre de la restructuration prévue de l'armée, l'introduction d'autres formules que le modèle actuel du corps des instructeurs, lequel demeure, en ce qui concerne le port de grades, tributaire de l'armée de milice. Le rapport final de la CdG-N concernant le corps des instructeurs se prononcera au printemps 1998 en détail sur ce sujet.

## **56 Tentative d'exercer une influence sur les promotions. Le rôle des cantons et d'autres milieux**

Lorsque des tiers tentent d'exercer une influence sur les promotions militaires dont les procédures se déroulent correctement, de telles manoeuvres ne sauraient guère être profitables à la qualité des cadres de l'armée. Le fait est que dans le passé et encore aujourd'hui, divers milieux tentent de s'immiscer dans les promotions et les nominations. En l'occurrence, il convient de distinguer entre deux types de prise d'influence. D'une part, il s'agit des cantons, qui notamment font part de leurs vœux lorsque des commandements doivent être confiés à des candidats. D'autre part, les tentatives d'influencer les promotions s'effectuent en faveur d'une seule personne sur la base de sa situation personnelle ou de relations. Ce genre de pratique se rencontre à tous les niveaux. Il s'agit bien là d'une réalité, comme l'a constaté la CdG-N au cours de ses investigations. Les représentants du DMF interrogés de même que le rapport de M. Bacher le confirment également.

La commission montre une certaine compréhension en ce qui concerne les tentatives des cantons d'influer sur les affectations à d'importants postes de commandement, aussi longtemps qu'il s'agit de viser une représentation régionale équilibrée des cadres militaires dans les postes-clés, la prise en compte de l'origine d'un haut gradé pouvant correspondre aux besoins du fédéralisme pour des raisons psychologiques ainsi que des considérations touchant à la politique régionale. Si on part du principe que seules des personnalités capables et d'une grande force de caractère devraient gravir les échelons menant à d'importantes fonctions de commandement, une intervention des cantons en la matière ne risque pas de mettre en péril la qualité des cadres de l'armée. Par contre, les tentatives de prise d'influence de la part de gouvernements cantonaux sur les promotions de «poulains» ne sauraient être tolérées, surtout dans les cas où la qualité de la personne à nommer ou à promouvoir est sujette à caution.

La CdG-N juge particulièrement douteux les cas dans lesquels des candidats inaptes sont tout de même promus, malgré les constatations de leurs supérieurs hiérarchiques et des qualifications laissant à désirer, grâce à l'influence de particuliers ou de groupement d'intérêts. Le DMF reconnaît le fait que de tels cas se produisent même lorsque l'aptitude du candidat concerné peut être mise en doute. La CdG-N a bien conscience que dans une armée de milice la tentation peut être grande d'exercer une influence sur les carrières de personnes proches par le biais de relations personnelles. Il n'en demeure pas moins qu'une fois de plus et comme les bases légales le spécifient, les seuls éléments à prendre en compte sont le besoin de l'armée, l'aptitude et les capacités de la personne concernée et en aucune façon le fait que des connaissances ou des parents d'un candidat occupent des positions influentes. Les promotions de personnes inaptes effectuées sur la base d'interventions illicites sont des promotions erronées, contraires au droit; il convient par conséquent d'y remédier.

## 61

Le système de promotions de l'armée suisse est en principe valable et même efficace. La CdG-N émet néanmoins des réserves quant au fait que le corps des instructeurs est intégré dans ledit système de promotion (voir à ce sujet le rapport final séparé concernant le corps des instructeurs). Comme dans toutes les questions touchant au personnel, le système de promotions de l'armée ne se trouve pas à l'abri de décisions prises sur la base d'appréciations subjectives. A l'instar de tout autre système d'évaluation du personnel, il n'est pas à même de prévoir l'évolution de la personnalité de ses membres, d'où la possibilité de décisions erronées; une marge d'erreur, inhérente à tout système de gestion des ressources humaines subsistera toujours dans ce domaine. Au vu de ces considérations, le chef du DMF s'avance par trop en annonçant son intention de contrôler lui-même à l'avenir les promotions à des grades élevés.

## 62

La barrière des exigences à l'égard des cadres de l'armée doit être élevée. En cas d'erreurs dans les affectations et les promotions, il convient de détecter systématiquement les dysfonctionnements en présence (et de ne pas les masquer) et de procéder aux corrections nécessaires. Dans un système de gestion de personne non perfectible, des carences se manifesteront toujours ici et là. La qualité du système se mesure en définitive à l'aune de la capacité à éliminer les éventuels dysfonctionnements.

## 63

La gestion des dossiers du personnel des membres de l'armée laisse tout au moins en partie à désirer. Il convient d'y remédier tout en évitant la constitution de collections de données ou de fiches inutiles. Pour autant que des informations sur les personnes pressenties pour une promotion s'avèrent nécessaires, celles-ci peuvent être recueillies en vertu des bases légales en vigueur. Il incombe au DMF de faire valoir ses droits en la matière. Il convient d'envisager notamment d'introduire une obligation générale pour les candidats de produire un extrait de leur casier judiciaire, conformément aux exigences en vigueur dans certaines professions.

## 64

Les personnes impliquées dans les procédures de promotion dont elles assument en partie la responsabilité doivent être en mesure de qualifier d'autres personnes et également d'intervenir en cas d'abus manifestes. Pour ce faire, il conviendra de prévoir une formation adéquate, un suivi et une supervision des personnes responsables des promotions à tous les niveaux.

L'exercice d'une quelconque influence ne peut être tolérée lorsque celle-ci vise la promotion de personnes inaptes, incapables ou faibles de caractère, les critères pour les promotions et les nominations devant se limiter au besoin de l'armée en la matière, à l'aptitude et aux capacités de la personne concernée et à sa personnalité en général.

**7                   Recommandations de la Commission de gestion  
                      du Conseil national**

**71                  Postulat de la CdG-N**

Le Conseil fédéral est prié d'examiner si, en cas de promotions dans l'armée, les candidats doivent fournir un extrait de leur casier judiciaire.

**72                  Recommandation de la CdG-N**

La tenue des dossiers personnels des membres de l'armée doit être améliorée.

**73                  Recommandation de la CdG-N**

La formation et l'encadrement des cadres de l'armée doivent être révisés et éventuellement améliorés en ce qui concerne la qualification du personnel.

20 novembre 1997

Commission de gestion du Conseil national:  
Section Autorités  
Le président, Alexander Tschäppät  
La secrétaire, Mariangela Wallimann Bornatico

## Liste des abréviations

CdG-N	Commission de gestion du Conseil national
DMF	Département militaire fédéral
LAAM	Loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire
OAMA	Ordonnance sur l'avancement et les mutations dans l'armée
OI	Ordonnance concernant le corps des instructeurs

## Liste des personnes entendues

- B. Berger, chef section des affaires spéciales et de l'organisation, DMF
- J.R. Christen, chef forces terrestres, DMF
- J. Dousse, chef forces terrestres, DMF
- W. Eymann, sous-chef d'état major, groupe du personnel de l'armée, DMF
- P. Gaegauf, groupe du personnel de l'armée, DMF
- R. Hämmerli, division affaires générales de personnel, classification, carrières, DFF
- P. von Niederhäusern, Chef de section «Section du personnel», DMF
- J.P. Peternier, secrétaire général suppléant et chef de la division du personnel, DMF
- M. Stahel, chef division juridique, du commerce, des transports et de la douane, groupement de l'armement, DMF
- K. Steiner, chef Section de la direction du personnel enseignant, DMF
- P. Wittwer, vice-directeur office fédéral des systèmes d'armes et des munitions (OFSARM), DMF
- P. Zollinger, sous-chef d'état major, groupe du personnel enseignant, DMF

39778

## **Promotions militaires Rapport de la Commission de gestion du Conseil national du 20 novembre 1997**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1998
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	10
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	17.03.1998
Date	
Data	
Seite	988-1004
Page	
Pagina	
Ref. No	10 109 354

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.