

Zeitschrift: Revue Militaire Suisse
Herausgeber: Association de la Revue Militaire Suisse
Band: 124 (1979)
Heft: 5

Artikel: Évolution des rapports entre l'autorité civile et le commandement militaire
Autor: Senn, Hans
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-344218>

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: 30.03.2025

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

Evolution des rapports entre l'autorité civile et le commandement militaire

par le commandant de corps Hans Senn

1. Introduction

Chaque fois que des opérations militaires conduites à proximité de nos frontières exigent de notre part l'engagement de tout ou partie de notre armée afin de préserver notre indépendance, le poids économique et financier des mesures à prendre provoque des situations tendues. En effet, le commandement de l'armée tend tout naturellement à porter au maximum notre degré de préparation alors que l'autorité politique, elle, doit tenir compte des répercussions sociales, économiques et financières de telles mesures. La délimitation des compétences entre le Conseil fédéral et le commandant en chef joue par conséquent un rôle primordial. Toutefois, plus importants sont encore les échanges de vues, la compréhension, voire la confiance mutuelle, ainsi que la volonté commune de collaboration.

La loi sur l'organisation militaire édictée peu après la fondation de l'Etat confédéré donnait en 1850 au général la compétence de prendre toutes les mesures nécessaires à l'exécution de son mandat, tout en restant tenu d'observer les directives prescrites par l'Assemblée fédérale. Celle-ci décidait aussi du volume des troupes à mettre sur pied. Le général ne pouvait alors disposer des troupes que dès le moment de leur mise en place achevée; le droit d'émettre des propositions pas plus d'ailleurs qu'une participation aux délibérations ne lui étaient accordés. La loi précisait que l'Assemblée fédérale pouvait déléguer ses pouvoirs au Conseil fédéral ou au général. Il fut fait usage de cette possibilité lors de l'occupation des frontières de 1856-1857. En 1870-1871, par contre, le Conseil fédéral refusa de déléguer au général les pouvoirs qu'il avait reçus de l'Assemblée fédérale. Grâce à l'autorité indiscutée du général Dufour, la collaboration entre le Conseil fédéral et le commandant en chef se déroula, tant en 1856-1857 qu'en 1859, sans incidents notoires. En 1870-1871, on en arriva malheureusement à des conflits manifestes. L'on retrouve d'ailleurs, bien que sous une forme atténuée, dans les deux dernières guerres mondiales, tous les germes de tension qui se firent jour en 1870.

Il est donc justifié de relater de façon assez détaillée les événements de 1870-1871, afin de faire saisir toute la problématique des rapports entre les pouvoirs politiques et le commandement militaire. Partant de la toile de fond esquissée, j'énoncerai les conséquences tirées de cette situation ainsi que les expériences faites depuis cette période. Enfin, j'examinerai la question d'une révision éventuelle de la position du général dans l'hypothèse d'une surprise stratégique, d'une part, comme en lumière de la défense générale, d'autre part.

2. Les conflits entre le Conseil fédéral et le général lors de l'occupation des frontières de 1870-1871

2.1. La mobilisation de 1870

La préparation minutieuse comme le décret de mobilisation de guerre émis à temps par le Département militaire fédéral, en juillet 1870, méritent des louanges sans réserve. Son achèvement d'une rapidité sortant de l'ordinaire pour l'époque prit alors le caractère d'une démonstration impressionnante de volonté d'indépendance fédérale.

Le 16 juillet, soit 3 jours après la divulgation par le roi de Prusse de la tendancieuse dépêche d'Ems et immédiatement après le début de la mobilisation à l'étranger, notre gouvernement fédéral décida la mobilisation de 5 des 9 divisions disponibles. L'Assemblée fédérale approuva ces mesures et délégua au Conseil fédéral les pouvoirs relatifs à la prise de toutes les mesures de défense nécessaires. Celui-ci émit, le jour même, l'ordonnance sur le maintien de la neutralité et remit aux commandants de divisions des directives générales.

Le 19 juillet, le colonel Hans Herzog fut nommé général. La nomination du chef de l'état-major général se fit attendre. En lieu et place du candidat proposé par Herzog, ce fut en définitive le colonel Paravicini que l'on désigna pour ce poste. Cet officier, engagé politiquement et quelque peu trop zélé, n'était pas au mieux avec le nouveau général. Le 22 juillet, soit deux jours seulement après la fin de la mise en place du gros des 5 divisions mobilisées, le Conseil fédéral écrivit à Herzog: «Nous vous invitons maintenant à prendre sans délai le commandement des troupes mises sur pied et vous donnons pour mission de préserver l'intégrité du pays avec les troupes placées sous votre commandement. Vous êtes en outre chargé de prendre toutes les mesures

indispensables au maintien de la neutralité suisse lors de la guerre franco-allemande imminente.»

Les trois grandes occupations des frontières de notre Etat fédéral commencent donc par une démonstration éclatante de notre volonté de défense. Toutefois, dans les trois exemples précités, il fut difficile de passer sans heurt de cette vague d'enthousiasme du début à une confirmation durable de la volonté de défense.

2.2. Clarification de la position juridique du commandant en chef

Le premier conflit relatif au droit de mettre sur pied des troupes entre le Conseil fédéral et le commandant en chef éclata rapidement. Les 22 et 27 juillet, le général demanda au Conseil fédéral la mobilisation de troupes supplémentaires, certaines brigades en service ne donnant pas satisfaction, étant donné leur état d'instruction déficient. Le Conseiller fédéral Welti refusa ces deux demandes, car la Confédération se trouvait en état de crise financière sérieuse. Le 16 juillet, le Département des finances annonçait des avoirs disponibles d'un montant de 4,5 millions de francs. Les frais journaliers de la mobilisation étaient de l'ordre de 100 000 francs. Toutes les démarches entreprises à l'étranger pour trouver de l'argent échouèrent. L'émission de bons de caisse dans le pays obtint quelque succès dès que l'intérêt fut porté de 4½ à 6%.

La discussion qui suivit sur la mise sur pied d'un nouveau contingent de troupes montra au général la précarité de la situation, en cas de violation inopinée de nos frontières par l'ennemi. En effet, le long échange de correspondance nécessaire à convaincre le Conseil fédéral, comme la durée de sa prise de position, eussent permis à l'ennemi d'enfoncer depuis longtemps nos faibles troupes de couverture, compte tenu du fait que les nouvelles de l'étranger arrivaient en Suisse avec deux jours de retard.

Le général Herzog essaya rapidement d'améliorer sa position en exigeant le droit de mise sur pied au vu de circonstances spéciales. Le 29 juillet, le Conseil fédéral répondit négativement à sa lettre en précisant: «Le Département militaire fédéral nous a fait part de votre désir, en cas de danger soudain et imprévisible à l'une de nos frontières, de pouvoir ordonner personnellement et directement aux cantons concernés la mise sur pied de toutes les troupes des territoires menacés. Le

Conseil fédéral vous remercie, Monsieur le Général, de votre suggestion et se déclare entièrement d'accord, dans le cas que vous décrivez, pour une mise complète à votre disposition de toutes les forces armées, ceci afin de faire échec à une attaque ennemie. Par contre, en vertu des dispositions précises de la loi sur l'organisation militaire, laquelle prévoit à son article 111 que le Conseil fédéral est chargé de la mobilisation des troupes, nous nous voyons obligés de refuser d'entrer dans la voie que vous proposez dans la lettre que vous avez écrite au DMF, à savoir la délégation au commandement de l'armée du droit et des responsabilités de mise sur pied de troupes. La possibilité de faire usage de communications télégraphiques vous étant offerte, et vous donnant ainsi le moyen de nous faire de telles propositions dans les plus brefs délais, nous restons persuadés que la situation légale qui est la nôtre ne constitue pas un obstacle à l'accomplissement de vos hautes fonctions.» L'échange de correspondance entre le Conseil fédéral et le commandant en chef clarifia ainsi les positions respectives. Le Conseil fédéral garda tous les devoirs et charges des préparatifs de mobilisation et de mise sur pied des troupes. Le général ne disposa que des unités strictement placées sous ses ordres.

– Celles-ci pouvaient d'ailleurs lui être retirées en tout temps par un ordre de démobilisation. Nous pouvons saisir l'état d'impuissance dans lequel se trouva alors le général et comprendre que s'éveille en lui le désir de se retirer de ce poste ingrat.

2.3. Démobilisation des troupes et mise en congé du général

Les armées allemandes se rapprochèrent rapidement de Metz et de Nancy après leurs premiers succès obtenus du 2 au 6 août à Weissenburg, Wörth et Spichern. Les Français étaient réduits à la défensive et il leur était interdit d'envisager une manœuvre en Allemagne du Sud. Les parties en cause ne laissèrent que de faibles forces à proximité de nos frontières et le danger de violation de notre neutralité se fit moins grand.

A la mi-août, il fut possible à la Suisse de songer à diminuer son état de préparation. Le Conseil fédéral démobilisa toutefois si rapidement et complètement les 5 divisions de l'armée que le contraste avec la puissante démonstration de volonté de défense de juillet parut trop

marqué. La cause principale de ces décisions hâtives étaient les difficultés financières dans lesquelles se débattaient la Confédération et les cantons. Le jeune Etat fédéral était encore trop faible pour entretenir longtemps une forte préparation militaire.

L'échange de correspondance écrite et télégraphique entre le Conseil fédéral, le chef du DMF et le commandant en chef démontre clairement que le conseiller fédéral Welti fut l'artisan principal de cette démobilisation rapide. Celui-ci émet toujours ses propositions dès l'annonce des premières nouvelles favorables, même sans en attendre confirmation, voire une clarification de la situation. Ses collègues s'employèrent à tempérer son zèle intempestif. Le général était d'avis qu'un renvoi prématuré des troupes dans leurs foyers aurait des répercussions pénibles dans le pays. En fait, cette démobilisation fut ressentie par une partie de l'opinion comme une révérence faite aux Prussiens.

En maintenant à un bas niveau les dépenses de mobilisation, Welti espérait éviter un sentiment de lassitude militaire après la conclusion du traité de paix. Il savait que notre Etat fédéral reposait sur de faibles bases et que toute surcharge pouvait le remettre en cause. La déroute de l'Empire français lui faisait penser que le sort de la guerre était scellé. Cela lui fit perdre la notion du danger qui pesait encore sur la Suisse. Avant tout, il se trompait sur la rapidité avec laquelle la situation militaire pouvait encore évoluer.

Le quartier général fut dissous après qu'une partie du grand état-major fut licenciée et l'autre mise en congé. Quelques officiers restèrent en service pour la liquidation des affaires pendantes. Un passage formel des responsabilités au DMF n'eut pas lieu. Le général et le chef de l'état-major général rentrèrent chez eux. A fin août, le Conseiller fédéral Welti fit sèchement savoir que le DMF avait repris ses prérogatives.

En congé, le général ne tenait pas le sort des armes pour joué et considérait comme presque certain que la Suisse se trouverait à nouveau mêlée à une confrontation militaire. Cependant, il n'entreprit rien pour améliorer sa situation face à l'autoritaire chef du DMF et au Conseil fédéral. Il ne fit pas usage non plus de sa mission de conseiller, qui faisait pourtant partie de ses fonctions.

Pendant ce temps, le général français Mac Mahon avait capitulé à Sedan, Napoléon III était en captivité. Après la chute de l'empire,

Gambetta, alors ministre de la défense, organisa au nom de la jeune république française, une résistance vigoureuse. Les Allemands furent obligés d'assiéger Paris et d'occuper de vastes territoires afin de couper les Français de nombreuses zones de recrutement. C'est pour cette raison que le général prussien Werder poussa par les Vosges sur Dijon. Belfort fut investi. A nouveau, des forces importantes des deux puissances belligérentes se faisaient face à proximité de la frontière suisse.

A fin novembre, le commandant en chef remit au chef du DMF son rapport sur l'occupation des frontières de 1870. En même temps, il demanda à être libéré de son commandement. Le soir de la Toussaint, le Président de l'Assemblée fédérale exprima le désir de le voir rester à son poste. Le parlement lui accordait son entière confiance. Au Nouvel-An seulement, probablement à la suite d'une profonde réflexion, Herzog se rallia au vœu de l'Assemblée fédérale non sans avoir rendu attentif à l'inégalité existante entre l'importance de sa tâche et son manque d'influence personnelle sur la préparation de l'armée pour le cas de guerre.

2.4. Augmentation du danger de violation de neutralité en 1871

Entre-temps, le danger de violation de la neutralité augmenta à notre frontière nord. Le ministre de la défense nationale, Gambetta, réussit en un temps record à jeter de nouvelles armées dans la bataille ainsi qu'à développer la guérilla. Le but de ces opérations était la libération de la capitale. En vue d'affaiblir les assiégeants, il planifia une manœuvre de diversion. Sous la conduite du général Bourbaki, l'armée de l'Est récemment formée devait être transportée à Dôle, délivrer Belfort par une manœuvre rapide, et interrompre en même temps les communications arrière des forces allemandes se trouvant dans la région de Dijon. L'on attendait de Moltke un retrait de forces importantes de Paris, afin de faire face à cette menace. Ce faisant, on espérait ainsi offrir des chances supplémentaires à l'armée de libération.

Les conditions nécessaires à la réussite du «Plan Est» étaient à peine réunies. Bourbaki avait perdu confiance en la victoire finale. Ses troupes étaient mal équipées, mal instruites et la confiance leur faisait également défaut. Il ne pouvait être question d'une surprise. A lui seul, le transport à Dôle, à la Noël 1870, dura 5 jours, si bien que le général

Werder put se retirer à temps de Dijon afin d'établir entre les Vosges et la frontière suisse une position défensive, dont la pièce maîtresse s'épaulait à la vallée de la Lisaine. Bourbaki n'attaqua cette position que le 15 janvier. Il prononça l'effort principal sur son aile gauche, dans l'intention d'envelopper les Allemands et de les repousser en direction de la frontière suisse. Après trois jours de lutte sévère, il rompit le combat. Ses troupes ayant fortement souffert des conditions atmosphériques défavorables et donnant déjà les premiers signes de la débandade, il ne lui restait comme solution que la retraite. Mais même cette solution était devenue problématique.

Au début de janvier, à Versailles, dès que les intentions françaises furent connues avec plus de précision, le quartier général prussien ordonna la création d'une armée «Sud». Son commandant, le général Manteuffel, reçut l'ordre de manœuvrer sur les flancs de l'armée française «Est». Le 17 janvier, Manteuffel atteignit la vallée de la Saône entre Dijon et la Plateau de Langres et prit la décision de marcher, par Dôle en direction de la frontière suisse, afin de barrer la route aux Français.

Bourbaki apprit, le 21 janvier, l'occupation de Dôle, par les Allemands, s'établit défensivement en demi-cercle à Besançon le 23; le 24, il décida la retraite sur Pontarlier. Eu égard au mauvais état des troupes, il n'osa plus se frayer un chemin en direction de Lyon, mais espérait encore pouvoir se glisser le long de la frontière suisse, par l'axe Mouthe-St-Laurent. Bourbaki se suicida le 26 janvier d'une balle dans la tête, car Gambetta avait refusé d'accepter cette solution. Le général Clinchant prit alors le commandement de cette armée et la conduisit à Pontarlier. Le 29, les Allemands réussirent à bloquer la route de St-Laurent, ce qui coupa toutes les issues à l'armée de l'Est.

Le 28 fut signé l'armistice franco-allemand, à l'exclusion temporaire toutefois des départements français jouxtant la frontière suisse. Le 29, le général Clinchant fut informé de l'armistice, mais pas de la clause d'exception, tant et si bien qu'il ordonna de rompre le combat. Ce n'est que le 31 janvier qu'il fut renseigné sur l'état exact des conventions. Il constitua alors une forte arrière-garde et laissa à ses troupes le choix entre l'internement en Suisse et le franchissement du Jura en direction de Lyon en combattant.

Quelles furent alors les réactions de la Suisse face au danger grandissant de violations de sa neutralité?

Le 17 janvier, le Conseil fédéral mobilisa la cinquième division. Le jour suivant, Welti fit savoir ce qui suit au général: «A la suite de la mobilisation des troupes de deux divisions, le Conseil fédéral a décidé de vous laisser libre choix du moment de votre prise de commandement sur ces troupes.» Le 19, le général se décida à assumer son commandement et à se rendre pour ce faire à Bâle. Il proposa au Conseil fédéral la mise sur pied de la quatrième division, ce qu'il ne put obtenir que le 21, après un entretien personnel avec le chef du DMF à Olten. Cette division occupa le Jura neuchâtelois.

Dès l'échec de l'armée Bourbaki connu, Herzog déplaça le jour même le quartier général et la cinquième division dans la région de Laufon. Ainsi débuta, parallèlement au repli de l'armée française de l'Est, le déplacement sur la gauche de notre réserve d'armée. Cette manœuvre, exécutée dans un Jura enneigé, exigea de durs efforts de la part de nos troupes et ne put que péniblement suivre le rythme des événements en cours dans le pays voisin. Compte tenu de la prise de Dôle par Manteuffel et de l'arrivée de Bourbaki à Besançon, la cinquième division fut déplacée dans le canton de Neuchâtel.

Les informations relatives à la situation précaire de l'armée de l'Est arrivèrent le 28 janvier seulement. Elles décidèrent le général à exiger la mobilisation immédiate de 3 bataillons vaudois, dans le but de couvrir les passages frontaliers de Vallorbe, du Brassus et de St-Cergue. En même temps, il apprit par le chef du DMF la signature de l'armistice franco-allemand. Dans la nuit du 28 au 29 janvier, Herzog déplaça la cinquième division dans le Jura vaudois et le quartier général de Delémont à Neuchâtel. Le jour suivant, il se rendit personnellement aux Verrières. Le 30 janvier, il y eut échange de télégrammes entre le Président de la Confédération et lui.

Se référant à l'armistice, M. Schenk, Président de la Confédération, télégraphia: «Dans de telles circonstances, l'occupation des frontières pourrait être assurée par de petits contingents, nous vous invitons donc à démobiliser tout d'abord les troupes mises en dernier lieu sur pied. En outre, nous désirons connaître votre opinion quant à l'opportunité de maintenir des troupes en service et, dans l'affirmative, lesquelles.»

Herzog répondit: « Cette affaire revêt une importance beaucoup plus grande qu'on ne paraît lui attribuer à Berne. Je porte la responsabilité de la garde des frontières et, tant que cela sera, je ne puis licencier des troupes venant d'entrer en service, tant il était nécessaire de les avoir rapidement à disposition. A quelques kilomètres de nos frontières se trouvent 120 000 à 150 000 hommes complètement démoralisés, dans un état de dénuement complet et au bord de la débandade. Sera-t-il possible à leur chef de maintenir l'ordre et la discipline de ces troupes ou au contraire leur déroute les conduira-t-elle à forcer le passage de nos frontières en formations plus ou moins grandes et à se livrer chez nous au pillage et au vol? Tant que le sort de l'armée Bourbaki ne paraît pas réglé, mais également aussi longtemps que les troupes n'auront pas gagné leurs nouveaux secteurs — ce qui par ailleurs a été retardé de 24 heures du fait du fonctionnement scandaleux du service télégraphique — il n'est pas question de licencier des troupes. Rien ne m'est plus précieux que le ménagement des finances de la Confédération, toutefois je ne puis accepter le point de vue du Conseil fédéral relatif au licenciement de troupes, tant que le danger de violations de frontières reste aussi grand qu'il n'est. J'affirme donc que l'heure d'une démobilisation n'est pas encore venue. »

Dans l'après-midi du 31 janvier, le commandant en chef partit pour Les Verrières afin de prendre personnellement en main les actions en cours. Après 7 heures de chemin de fer, il atteignit son lieu de destination peu avant minuit. Il dicta aux négociateurs français le contrat d'internement aux premières heures du matin. Ce furent plus de 87 000 militaires qui franchirent la frontière du Jura neuchâtelais et vaudois.

Que se serait-il passé si le Conseil fédéral avait définitivement refusé la mise sur pied de la quatrième division ou si le commandant en chef avait accédé au désir émis par l'autorité politique de procéder dès le 30 janvier au licenciement des troupes? En plus, si les opérations de l'armée de l'Est n'avaient pas été affaiblies par les rumeurs d'armistice et son moral encore davantage entamé? Quelle tentation alors pour le général Clinchant de s'échapper du piège par le territoire suisse! Qui eût pu alors critiquer les Allemands d'engager les opérations sur notre territoire? C'est à un heureux destin tout d'abord, mais aussi à la fermeté de caractère du général Herzog, lequel ne s'est pas écarté de sa

ligne de conduite malgré le Conseil fédéral, que le danger n'a fait qu'effleurer notre pays.

Un commandant en chef fédéral ne doit pas posséder que des connaissances militaires. Il doit aussi être doté de flair politique et de la largeur de vues propre à un homme d'Etat. Seules ces qualités réunies lui permettent d'évaluer, d'une part, si les mesures qu'il propose sont politiquement et économiquement supportables et, d'autre part, de mobiliser toutes les volontés de résistance du peuple. Sa personnalité doit être assez forte pour garder, face aux plus hautes autorités du pays, sa liberté d'action. Herzog n'était pas homme à passer sur les conflits avec le Conseil fédéral sans rechigner. Il tempêtait contre la mauvaise volonté et les intrigues des politiciens. Il n'avait guère la partie facile avec un directeur militaire aussi autoritaire. Au début, il se soumit sans grande résistance. Mais, dès que le danger se fit pressant pour notre pays, il balaya toutes les hésitations et résista sans défaut aux injonctions les plus pressantes des autorités.

3. L'Organisation militaire de 1907

Les expériences faites lors de l'occupation des frontières de 1870-1871 provoquèrent un débat relatif à la position du général et à la délimitation des compétences entre les pouvoirs civils et militaires. Contrairement à l'opinion du conseiller fédéral Welti, lequel soulignait qu'une collaboration intime entre le gouvernement fédéral et le commandement militaire était indispensable et que même avec une délimitation claire et logique des compétences le problème n'était pas résolu, certains cercles d'officiers militaient pour une liberté d'action aussi large que possible du général. Le chef de la section des opérations de 1870-1871, le colonel Rothpletz, écrivit en 1872: «Lorsque le pays est en danger, il faut placer à la tête de l'armée l'homme que l'on tient pour le plus capable, lui donner les pleins pouvoirs indispensables, mettre à sa disposition les forces de la nation et le laisser résoudre sa mission.»

Dans l'optique d'un renforcement de la position du général, les postulats suivants furent entre autres émis:

- a) Election avancée, afin qu'il puisse exercer son influence sur la mise en place comme sur l'engagement de l'armée;

- b) réglementation claire de la procédure de licenciement du général;
- c) droit de regard sur le choix de ses collaborateurs directs;
- d) indépendance dans la réalisation du but final à définir par l'autorité politique lors de la levée des troupes;
- e) libre disposition des moyens en personnel et en matériel nécessaires à l'exécution de sa mission.

L'organisation militaire de 1874 tint largement compte de ces exigences. La nouvelle réglementation fut également reprise avec quelques ajustements par l'organisation militaire de 1907. Les lignes directrices les plus importantes peuvent être résumées en quatre groupes :

a) *Election et licenciement du commandant en chef*

L'élection du général est faite par l'Assemblée fédérale lorsqu'une mise sur pied importante de troupes est ordonnée ou doit être considérée comme vraisemblable. En ajoutant ces derniers mots, le législateur voulait fournir la possibilité d'élire le général dès l'apparition d'un danger de guerre et non seulement au moment du décret de mobilisation générale. En outre, dès la mise sur pied des troupes achevée, l'Assemblée fédérale ne pouvait licencier le général que sur demande spéciale formulée par le Conseil fédéral.

b) *Droit de regard relatif à la nomination des collaborateurs directs*

Le chef de l'état-major général et l'adjudant général seront nommés après que le général aura été entendu sur le choix à faire.

c) *Indépendance dans le domaine militaire*

Le Conseil fédéral se borne à émettre des directives relatives au but final à atteindre par la mise sur pied des troupes. Le général prend toutes les mesures qu'il estime indispensables à l'accomplissement de sa mission.

d) *Droit de disposition*

Le général dispose librement des moyens militaires, qu'il s'agisse des effectifs ou encore des matériels. Lorsqu'il demande la mise sur pied d'autres parties de l'armée, le Conseil fédéral la réalise. A première vue, les prérogatives précitées du général paraissent grandes; toutefois, elles étaient affaiblies par le fait que les organes indispensables du Service territorial restaient subordonnés au DMF et non pas à lui-même. C'est en effet ce service qui détenait tous les

pouvoirs relatifs à la création comme au maintien de l'appareil de guerre, tels que le recrutement, l'instruction des recrues et des cadres, la mobilisation, l'équipement, le ravitaillement en vivres et en munition. Le droit de disposition du général trouvait ainsi ses limites dans l'empressement que l'Administration militaire mettait à satisfaire ses demandes en temps voulu, ou au contraire à leur opposer une certaine résistance.

Le *général Wille*, commandant en chef lors du *service actif 1914-1918*, reconnut la primauté de l'autorité politique. Toutefois, il considérait comme peu heureuse la séparation des pouvoirs entre le gouvernement politique et le commandement militaire.

Premièrement, il estima que la loi sur l'organisation militaire allait trop loin en attribuant au général dans le cas de la neutralité armée déjà tous les pouvoirs relatifs à la libre disposition des moyens militaires dans leur sens le plus large, et non pas en cas de guerre seulement. S'il avait alors exigé le respect absolu des lignes directrices établies par la loi, c'eût été une source de conflits graves avec le Conseil fédéral. C'est pourquoi il resta prêt à tenir compte dans une large mesure des préoccupations financières et économiques du gouvernement fédéral. Lorsque des différences se faisaient jour, il provoquait la discussion, sans toutefois tout admettre du Conseil fédéral.

Secondement, la séparation du Service territorial de l'armée apparaissait comme un inconvénient. C'est ainsi par exemple que le temps mis à combler les lacunes constatées dans les effectifs et la constitution des stocks de munition fut tiré en longueur de façon punissable. Le général ne put qu'indirectement intervenir pour remédier aux manquements constatés dans l'instruction et l'éducation des recrues et des cadres. Les officiers instructeurs qui échappaient à son influence contrecarrèrent souvent ses intentions.

Dans l'entre-deux-guerres, seul le second problème reçut une nouvelle solution. Dès l'élection du général, le chef du DMF n'avait plus sous ses ordres que la direction de l'Administration militaire fédérale et le Service technique militaire — appelé aujourd'hui Groupement de l'armement. Tous les autres services furent placés sous les ordres du commandement de l'armée.

Le premier problème énoncé tout à l'heure créa aussi des tensions lors du service actif 1939-1945. En effet, le droit de mise sur pied des troupes fut une source de conflits. Pour le cas de neutralité armée, le Conseil fédéral se réserva le droit de décision. Le général Guisan proposa l'institution d'une réglementation d'exception pour les cas urgents, mais en définitive s'accommoda de la prérogative de déclencher lui-même la mobilisation en cas d'attaque par surprise. Son droit de disposer des moyens matériels fut limité par le fait que le Conseil fédéral devait encore accorder les crédits nécessaires.

Le général Guisan réussit de façon parfaite à créer un lien indissoluble entre le peuple et l'armée. Il eut des discussions fréquentes tant avec le chef du DMF qu'avec d'autres conseillers fédéraux. Toutefois, dès le printemps 1941, il ne fut plus reçu par le Conseil fédéral *in corpore* pour un échange de vues, bien qu'un tel entretien eût été profitable aux deux parties, étant donné l'abondance de la matière.

La révision partielle de l'organisation militaire de 1949

fut le fruit des expériences faites au cours des deux guerres mondiales. Les rapports entre le Conseil fédéral et le général furent complètement révisés. Le Conseil fédéral est formellement reconnu comme organe suprême de décision et de direction. C'est lui qui fixe les tâches de l'armée. Le commandant en chef prend toutes les mesures nécessaires à l'exécution des buts finaux prescrits par le Conseil fédéral. Pour la première fois, une distinction est faite entre le cas de protection de la neutralité et le cas de défense. Dans la première hypothèse, c'est le Conseil fédéral qui décide de la mise sur pied des troupes, sur proposition du général, de même qu'il accorde les moyens matériels requis. En cas de guerre, par contre, le général dispose librement de tous les moyens militaires, tant en effectifs qu'en matériels, nécessaires à l'accomplissement de sa mission.

4. La conception du haut commandement est-elle encore moderne?

Depuis la dernière grande révision de 1949 des dispositions prévues par l'organisation militaire pour le service actif et le haut commandement, deux éléments primordiaux ont changé. Tout d'abord, les délais d'alerte se sont sans cesse raccourcis, tant et si bien qu'une attaque par

surprise est chose possible. Secondement, la loi fédérale de juin 1969 sur les organes directeurs et le Conseil de la défense a créé les bases permettant une conduite coordonnée de tous les composants de la défense nationale. Il paraît donc nécessaire de vérifier si la conception du haut commandement correspond encore aux données actuelles du problème.

4.1. Conduite de l'armée en cas d'attaque par surprise

Le fait que l'armée ne possède pas de général en temps de paix créerait immanquablement une certaine insécurité en cas de danger de guerre accru. Toutefois, cette situation présente l'avantage, dans l'hypothèse de menace imminente, de voir élire avec le cérémonial voulu la personnalité la plus forte et la moins usée à la tête de l'armée. Les candidats potentiels connaissent en effet tous, en tant que membres de la Commission de défense militaire, l'état de préparation de la défense, car tous les problèmes y relatifs sont discutés en commun. Leurs opinions sur les questions de base sont moins divergentes qu'autrefois. Les grandes options de la conduite opérative sont précisées par des directives à caractère obligatoire. Dès la mobilisation de guerre terminée, l'armée doit occuper automatiquement un dispositif de défense préparé. Celui-ci peut être rapidement adapté à la situation donnée grâce aux études préalablement faites.

Les problèmes restant à résoudre sont donc la réalisation de la préparation de guerre et la responsabilité de la conduite des opérations en cas d'attaque par surprise. Dans l'éventualité d'une perte partielle de sa liberté d'action, le Conseil fédéral a prévu heureusement la délégation de ses compétences pour ce qui concerne les préparatifs de guerre, inclus le déclenchement de la mobilisation générale. L'engagement à temps de tous nos moyens de défense de la troisième dimension est également assuré.

Par contre, le cas de nomination tardive du général et de son chef d'état-major n'est pas réglé. Afin de pallier cette lacune, il serait souhaitable que le chef de l'état-major en fonction soit investi des pouvoirs de commandement jusqu'au moment où les têtes de l'armée élues pour le cas de service actif soient en mesure d'assumer leur charge.

4.2. Engagement de l'armée et défense générale

Le message du Conseil fédéral de 1973 sur la politique de sécurité de la Suisse confirme la primauté du pouvoir politique sur le pouvoir militaire. Il souligne l'interdépendance des mesures de conduite à prendre tant par les instances civiles que militaires. C'est dans ce but que l'organe de direction du Conseil fédéral est chargé d'établir les bases des décisions stratégiques et de planifier l'attribution des moyens en personnel et en matériel. Dans le cas de protection de la neutralité, pour lequel le gouvernement fédéral décide de l'ampleur de tous les moyens de défense générale à mettre sur pied, il semble ne pas y avoir de problèmes insolubles. Par contre, certaines voix se sont prononcées pour une restriction de l'indépendance du général, tout spécialement sur son droit de libre disposition des moyens de combat en cas de guerre.

Une attaque en force contre notre pays ne peut être repoussée que si tous les moyens de combat sont jetés massivement et par une seule main, alliée à une seule volonté, dans la bataille. L'organisation militaire tient d'ailleurs compte de cette règle en attribuant au commandant en chef la compétence sur l'ensemble des décisions militaires. Celui-ci prend seul et en pleine responsabilité ses décisions après avoir entendu l'état-major de l'armée.

La conduite politique du pays repose sur le principe de la direction collégiale. Les conseillers fédéraux sont placés face à la difficulté d'analyser les problèmes de leur département tant en fonction de leur propre responsabilité que dans l'optique commune.

Le Président de la Confédération n'est que le premier entre ses égaux. Toutes les décisions d'importance sont prises par le Conseil fédéral *in corpore* non sans que — tant que faire se peut — l'appui des forces politiques principales du pays n'ait été préalablement acquis. Les organes directeurs de la défense générale sont en fait l'état-major du Conseil fédéral pour la coordination des affaires civiles de la défense du pays comme pour leur adaptation aux exigences militaires. Ils comprennent des représentants de tous les départements, proportionnellement aux problèmes à résoudre. Toutefois, seul le Directeur de la défense générale et ses collaborateurs évaluent les affaires à l'échelon interdépartemental. Ils ont la tâche éminemment ardue de réunir sous

un même toit les idées souvent contraires des membres de l'état-major de la défense et de les assujettir à l'intérêt commun. Le système collégial, le respect de la proportionnalité et la concordance conduisent en temps de paix à l'assouplissement des positions respectives comme au maintien de la stabilité politique. En cas de crise, par contre, ce système est inutilisable. Même si le gouvernement fédéral adapte alors son système de conduite à une telle situation, il sera toujours plus lourd que celui de l'armée. C'est la raison pour laquelle la liberté d'action du général ne saurait être restreinte. Le Conseil fédéral exerce son influence en délimitant les buts de guerre et en les adaptant aux fluctuations de la situation. Toute ingérence dans la conduite des opérations militaires aurait une influence néfaste sur le principe de l'unité d'action et deviendrait *de facto* favorable à l'ennemi. Le danger de voir le général abuser de ses pouvoirs est minime. En tout état de cause, à la guerre, il ne peut disposer que des moyens de combat mis à sa disposition pour les cas stratégiques dûment préparés.

5. Conclusion

Les relations entre les pouvoirs politiques et militaires sont présentement réglées judicieusement et clairement. Ordonner des détails serait pure utopie, car les pouvoirs précités ne peuvent être séparés de façon rigide. Il importe par contre que le Conseil fédéral et le général fassent preuve de compréhension mutuelle pour leurs fonctions respectives, apprécient périodiquement ensemble la situation et se tiennent au courant des décisions prises dans leur sphère d'activité. Le recul historique permet ici de confirmer que le choix des personnalités joue un rôle plus important qu'une délimitation raffinée des compétences. Le Conseil fédéral et le général doivent être prêts à liquider loyalement — je dirais sportivement — les conflits inévitables qui surgiront.

H.S.