Zeitschrift: Revue Militaire Suisse
Herausgeber: Association de la Revue Militaire Suisse
Band: 91 (1946)
Heft: 4

Artikel: Le problème du haut commandement
Autor: Anderegg, C.
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-342315

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 10.01.2026

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

Le problème du haut commandement

Le problème du haut commandement de l'armée en temps de paix qui s'est posé assez subitement lors de la cessation du service actif a été rapidement résolu par une demi-mesure. Celle-ci a été précédée d'une discussion qui, si elle ne fut pas longue, fut d'autant plus vive ; elle fut surtout d'ordre politique et administratif et eut lieu aux Chambres, lors de la session d'été, et dans la presse. Est-ce à dire que les milieux militaires ne s'y sont pas intéressés ? Loin de là ; dans tous les cercles d'officiers la question a été vivement discutée, mais comme tout le débat politique était dominé par des questions de personnes, et peut-être parce que les officiers se sentaient encore sous la discipline du service actif, la discussion militaire n'est pas sortie de son milieu, d'autant plus qu'elle portait aussi sur les questions de mentalité et de rajeunissement dont nous avons donné un aperçu dans notre article d'août 1945. L'aspect militaire de cette question n'a donc pas encore été discuté et nous estimons utile, voire même nécessaire, d'étudier en toute objectivité, en faisant abstraction des questions personnelles, le problème dans son ensemble.

La loi militaire de 1907, avec les corrections qui y ont été apportées jusqu'à la fin de 1939, régit encore aujourd'hui notre armée, son administration, son instruction et son commandement. Les compétences de l'administration et du commandement sont contenues dans le titre IV de cette loi et se résument comme suit :

La direction supérieure de l'administration militaire appartient au Conseil fédéral ; il l'exerce par l'intermédiaire du

Département militaire suisse (art. 146). A cet effet, le Chef de ce Département dispose :

de la chancellerie du Département militaire (art. 167),

des chefs de service : Etat-Major général, armes, etc. (art. 168), dont les compétences sont décrites aux art. 169, 170, 171.

Le Commandement de l'armée est traité dans les art. 185 à 190, et la Commission de défense nationale dans les art. 191 à 194.

Ce qu'il faut relever dans ce titre de la loi de 1907 [1], c'est la prépondérance donnée à l'administration de l'armée ; l'art. 145 est typique à cet égard ; il y est dit textuellement : « L'administration militaire de la Confédération doit être organisée de telle sorte qu'elle permette aux commandants des unités d'armée, des corps de troupes et des unités de troupes d'exercer l'influence nécessaire sur l'aptitude et la préparation à la guerre de leur troupe ». Les compétences que la loi attribue aux commandants de troupes sont surtout d'ordre administratif : « Ils veillent à ce que leurs troupes soient toujours à l'effectif. Ils contrôlent le maintien au complet et en bon état de l'équipement personnel, de l'armement et de l'équipement de corps de leurs troupes » (art. 186). « Les rapports et propositions des commandants de troupes sont envoyés par la voie du service à l'autorité militaire supérieure. Il sera tenu compte de ces propositions, dans la mesure du possible, lors de l'établissement du budget annuel... » (art. 188). « Une ordonnance du Conseil fédéral détermine la sphère d'activité et les relations de service des commandants de troupes » (art. 189). Seul, l'art. 187 a trait au commandement proprement dit : « Les commandants des unités d'armée s'assurent personnellement de la bonne instruction, ainsi que

[1] Cette loi doit certainement être revisée, voire même refondue, pour répondre aux nécessités de la guerre totale, mais cette refonte doit se faire dans le cadre de la Constitution fédérale revisée, elle aussi, et qui fixera les conditions sociales et politiques de l'ère nouvelle ouverte par la fin de la guerre mondiale. Et c'est sur cette loi militaire nouvelle que se baseront les nouveaux règlements de l'Armée.

de la préparation et de l'aptitude à la guerre de leurs troupes. Ils ont le droit d'exiger, à cet effet, des rapports de leurs subordonnés. Ils contrôlent personnellement ou par leurs chefs d'état-major les mesures prises par les autorités militaires pour la mise sur pied et la mobilisation de leurs troupes. »

Quant à la Commission de défense nationale, ni sa tâche ni ses compétences ne sont définies par la loi militaire. L'art. 191 donne sa composition et dit seulement qu'elle délibère sur les questions importantes intéressant la défense du pays. Les art. 192 et 193 se rapportent à la nomination des officiers supérieurs et à leurs états de service. L'art. 194 prescrit qu'une fois par an, au moins, les commandants des unités d'armée sont réunis par le Chef du Département militaire pour discuter les améliorations à apporter à l'armée. Il y a quelque vingt-cinq ans, un membre de la Commission de défense nationale estimait fort judicieux que les compétences de cette commission ne fussent pas précisées. Nous croyons que si cette absence de tâche et de prérogatives précises pouvait paraître avantageuse lors de l'élaboration de la loi, elle est loin de l'être aujourd'hui.

La transformation que notre armée a subie de 1933 à 1939 exigea une adaptation de la direction de l'armée, consistant d'une part en un allégement de l'administration, d'autre part en un renforcement du commandement. On s'était enfin rendu compte que ce n'était pas seulement l'armée qu'il fallait mieux préparer à la guerre, mais aussi le commandement. Ce fut le but de la loi du 22 juin 1939, loi qui n'entra pas en vigueur, car la mobilisation générale survint avant son application.

En étudiant cette loi, on s'aperçoit bien vite qu'il s'agit, ici aussi, davantage de mesures administratives que militaires. On voulait surtout remédier au mal signalé depuis des années : la grande difficulté qu'avait le Chef du Département militaire à diriger les treize services d'importance et de fonctions très diverses qui lui étaient directement subordonnés. Cette subordination alourdissait considérablement toute la marche de

notre appareil militaire. C'est pourquoi la plus grande partie de cette loi de 1939 porte sur l'organisation du Département militaire. Tous les services étaient répartis en trois groupes, dont l'un devait être subordonné directement au Chef du Département militaire, le second au Chef de l'Etat-Major général et le troisième au Chef des Armes, chef de l'instruction. Malheureusement ces groupements ne répondaient pas aux nécessités du temps de guerre, car nous voyons sous les ordres directs du Chef du Département le Service de l'Etat-Major général, l'aviation, la défense contre avions et la protection antiaérienne voisiner avec le Service technique, l'Assurance militaire et la Direction de l'administration militaire. Cette dernière est, effectivement, représentée par l'ancienne chancellerie du Département militaire, dont le nouveau nom, quelque peu prétentieux, prête à confusion, car les lois de 1907 et de 1939 désignent par Administration militaire tous les services du Département. Le gros des services de l'arrière aurait été sous les ordres du Chef de l'Etat-Major général, tandis que le Service de l'Etat-Major général était directement subordonné au Chef du Département militaire. Il y a là une erreur d'organisation ; c'est le Chef de l'Etat-Major général et non pas le Service de l'Etat-Major général qui aurait dû être subordonné au Chef du Département. Les Armes devaient être subordonnées à un Chef des Armes qui ne fait pas partie de l'administration militaire, mais du Commandement et dont la subordination n'était pas clairement définie.

La Commission de défense nationale restait, comme dans la loi de 1907, une instance du Commandement de l'armée, mais avec une tâche mieux définie ; elle devenait l'organe consultatif suprême pour toutes les questions touchant à la défense nationale ; les objets de ses délibérations ainsi que ses compétences étaient précisés et il y avait là un progrès marqué sur la loi de 1907. Le nombre de ses membres aurait été augmenté d'un inspecteur de l'armée qui en assumait la vice-présidence, et du Chef des armes. Le premier avait la tâche

de contrôler l'application uniforme des prescriptions et de veiller à l'uniformité de l'instruction dans toutes les écoles et tous les cours de l'armée, ainsi qu'à l'unité de doctrine. Il devait donner les ordres nécessaires et il avait un droit d'inspection sur toute l'armée et ses institutions. Il contrôlait la préparation à la guerre des états-majors et des troupes et étudiait, avec le Chef de l'Etat-Major général, l'emploi stratégique de l'armée. Le second avait la direction de l'instruction militaire et tactique dans les écoles de recrues et de cadres de toutes les armes. Il devait faire les propositions nécessaires pour assurer, dans toute l'armée, une instruction individuelle et tactique répondant aux exigences de la guerre. Il devait élaborer, conformément aux décisions de la Commission de défense nationale, les règlements et autres prescriptions pour l'instruction. Il devait traiter toutes les questions relatives au corps des instructeurs, répondre de la formation ultérieure des officiers instructeurs. C'est lui qui soumettait les projets de tableau des écoles à la Commission de défense nationale. Mais dans cette loi de 1939 on ne trouve aucune précision sur la subordination de ces deux nouvelles fonctions ; leurs titulaires faisaient partie de la Commission de défense nationale et c'était tout.

Nous venons de voir ce qu'a d'anormal la situation d'un Chef des armes, faisant partie du commandement, sans subordination précise, et dirigeant les armes, services du Département, donc de l'administration militaire. La situation de l'Inspecteur de l'armée n'est pas moins singulière ; de par ses fonctions et ses compétences, il est le commandant effectif de l'armée en temps de paix, mais sa subordination n'est pas définie non plus ; s'ajoutant à ses autres tâches, celle d'étudier, avec le Chef de l'Etat-Major général, l'emploi stratégique de l'armée le prépare et le désigne pour le poste de Général, mais la loi est muette à ce sujet.

Cette différence, dans la situation hiérarchique, faite pour la fonction de Chef de l'Etat-Major général, fonction existante,

et pour celles d'Inspecteur de l'armée et de Chef des armes, fonctions nouvelles, porte à croire que les auteurs de la loi de 1939 n'étaient pas très sûrs de leur affaire et dans le doute, ou bien aussi intentionnellement, se sont abstenus de précisions au sujet du commandement de l'armée, permettant à l'administration d'attirer à elle, quand elle le voudrait, une pariie du commandement.

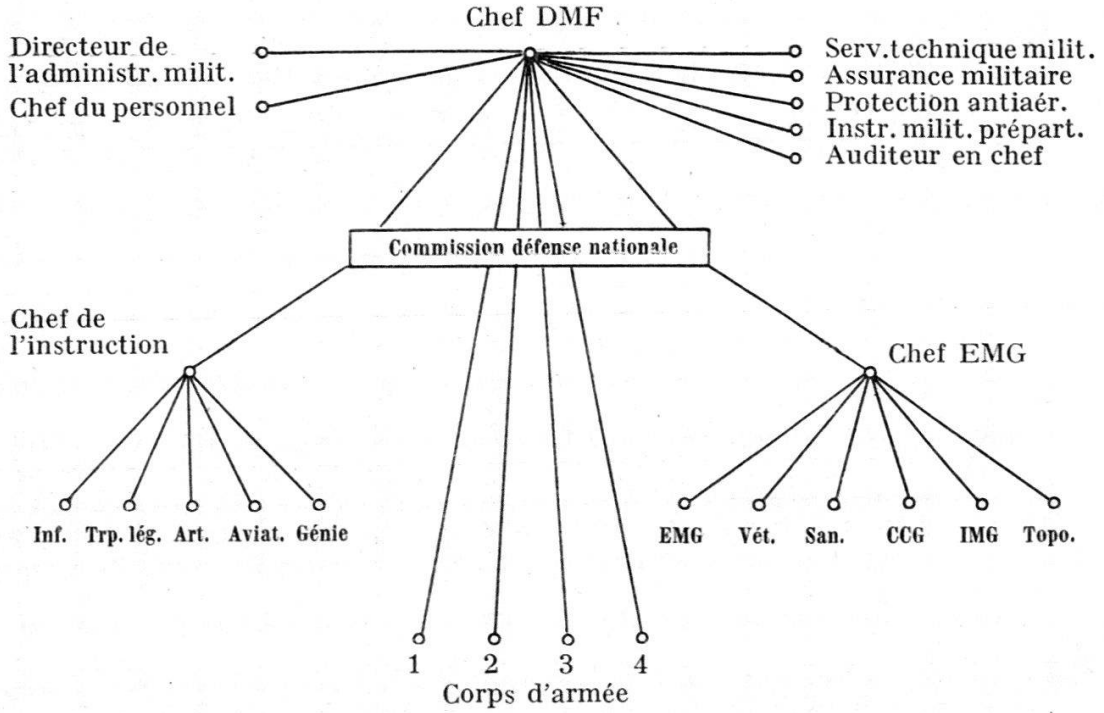
Ces lacunes dans la subordination des chefs principaux de l'armée ainsi que dans le groupement et la subordination des services étaient, en 1939 déjà, des points faibles de cette nouvelle loi qui, si elle avait été appliquée, auraient provoqué des désagréments et des conflits nuisibles à la préparation de l'armée. Aujourd'hui, au sortir d'une guerre totale de six ans, cette loi ne répond plus aux nécessités de la préparation de l'armée, ni aux conditions dans lesquelles l'armée doit être administrée et commandée. N'oublions pas que l'armée a derrière elle une période de six années consécutives de service actif pendant lesquelles elle a été véritablement commandée et a senti les effets et les bienfaits d'un commandement unique, sachant ce qu'il veut et subordonnant tout au but obstinément poursuivi : l'aptitude à la guerre. Le Conseil fédéral a donc eu raison de ne pas mettre en vigueur une loi ne répondant pas à la situation actuelle.

Dans bien des milieux, on a prétendu que le Conseil fédéral aurait dû reviser cette loi de 1939. Nous estimons que là aussi les reproches sont injustifiés. Il fallait trouver une solution rapide puisque l'état de guerre devait cesser le 21 août 1945, date à laquelle l'armée devait posséder un commandement du temps de paix, responsable et capable. Reviser la loi de 1939 dans un laps de temps aussi court et sans pouvoir réunir les données essentielles du problème — les conditions dans lesquelles notre armée devra être organisée et préparée — eût été tout aussi nuisible que mettre en vigueur la loi de 1939. Pour cela aussi, le Conseil fédéral a eu raison d'adopter une solution intermédiaire, pouvant être appliquée immédiatement.

Cette solution, nous ne pouvons la considérer que comme un provisoire, mais nous ignorons si cette opinion est celle des milieux officiels ; il semblerait que cela n'est pas le cas. Il nous faut donc l'étudier de plus près et examiner si elle satisfait aux nécessités actuelles et futures.

II.

Nous basons notre étude sur le résumé publié par le périodique *Le soldat suisse* dans sa livraison du 7 septembre 1945, résumé qui a une teinte officieuse sinon officielle [1]. L'organisation instaurée le 21 août 1945 découle de la loi de 1907 et de la loi du 22 juin 1939, cette dernière corrigée par les arrêtés du Conseil fédéral du 3 août 1945 ; elle est représentée dans le schéma suivant, tiré du *Soldat suisse* :



[1] Dans une de ses livraisons de mars 1946 la *Schweizer Illustrierte* a également donné un résumé et un schéma semblables à ceux du *Soldat suisse*. Sur ce schéma cependant, la Commission de défense nationale ne figure pas, tandis qu'une nouvelle instance, le Commissariat de campagne, est directement subordonnée au Chef du Département militaire.

Nous pouvons distinguer, à la tête de l'armée, pour le temps de paix, trois fonctions ou instances principales :

le Chef du Département militaire fédéral,
la Commission de défense nationale,
le Commandement de l'armée.

Au nom du Conseil fédéral, le *Chef du Département militaire* (art. 146 O. M.) dirige l'armée ; il est donc responsable envers le Conseil fédéral de la gestion, du travail et de la conduite de l'armée. Selon le schéma ci-dessus il est la tête de l'armée et préside la Commission de défense nationale ; il dirige directement :

l'Administration militaire,
le Service du personnel,
le Service technique militaire,
l'Assurance militaire,
la Défense aérienne passive,
l'Instruction militaire préparatoire, sportive et de tir, hors service,
la Justice militaire.

Le Chef de l'Etat-Major général (Service de l'Etat-Major général et Services de l'arrière), le Chef de l'Instruction (Chef des Armes) et les commandants des quatre Corps d'armée (donc toute l'armée) lui sont directement subordonnés.

Le Chef du Département militaire est, à la fois, Chef administratif et Chef militaire de l'armée. Le fait qu'on a créé un poste de « Directeur de l'administration militaire » devrait logiquement signifier qu'au Département militaire l'activité administrative est remise à un fonctionnaire supérieur, tandis que le Chef du Département se réserve spécialement l'activité militaire. Mais comme les services proprement dits qui, selon la loi en vigueur (art. 168 O. M.) forment la grosse part de l'administration militaire ne sont pas subordonnés à ce chef de l'administration militaire (art. 168 de la loi du 22. 6. 39), il semble que le titre de ce nouveau directeur ne correspond pas à ses fonctions et qu'il devrait plutôt

s'appeler Chef — ou Directeur — de l'administration civile du Département militaire.

Mais ce qui frappe le plus, dans l'organisation actuelle, c'est de voir que le groupement des services sous les ordres d'un petit nombre de chefs de dicastères qui était l'objet principal de la loi de 1939 a été, en bonne partie, supprimé et que le Chef du Département militaire dirige maintenant deux groupements de services, huit services et quatre Corps d'armée. De ce fait, il a quatorze subordonnés directs contre treize il y a vingt-cinq ans, lorsqu'on estimait qu'un conseiller fédéral ne pouvait diriger efficacement un tel nombre de services.

La *Commission de défense nationale* se compose actuellement :

du Chef du Département militaire, président,
du Chef de l'Etat-Major général,
du Chef de l'Instruction,
des Commandants de quatre Corps d'armée.

Placée sous la présidence, donc sous la direction du Chef du Département militaire, cette Commission doit délibérer sur les questions importantes intéressant la défense du pays. Elle ne fonctionne qu'en temps de paix et son activité cesse dès que le Général est nommé. Elle est adjointe au Chef du Département militaire en qualité de conseiller technique et semble devoir être l'instance supérieure responsable de la préparation à la guerre de toute l'armée et de tout le pays.

Le *Commandement de l'armée* est exercé, en temps de paix, par les commandants de Corps d'armée placés sous les ordres directs du Chef du Département militaire. On doit en déduire logiquement que le Commandement, ou mieux l'Inspectorat de l'armée, se confond avec le Chef du Département militaire.

Nous avons ainsi :

Du point de vue *administratif*, un Chef de Département qui dirige directement dix services ou groupements de services, et qui est assisté d'un Chef de l'administration militaire dont les compétences ne répondent pas au titre.

Du point de vue *militaire*, le même Chef du Département qui dirige directement les commandants des quatre Corps d'armée, donc toute l'armée, assisté d'une Commission de défense nationale qui comprend ces quatre Commandants de corps et deux chefs de groupes de services.

On ne voit pas qui, en dehors du Chef du Département militaire, pourrait coordonner le travail des dix chefs de services, en particulier celui du Chef de l'Etat-Major général et du Chef de l'Instruction avec celui de l'armée. La coordination, ou mieux la collaboration absolument nécessaire à la bonne marche de tout notre appareil militaire dépend ainsi essentiellement de l'autorité personnelle du Chef du Département militaire et de la bonne volonté des fonctionnaires en question.

Voyons maintenant quels peuvent être les avantages et les désavantages de cette organisation.

La situation d'un *Chef du Département militaire* à la fois Chef de l'administration militaire et Commandant de l'armée n'est pas une nouveauté. De tout temps, le Chef du Département militaire pouvait, à son gré, être le Chef administratif ou le Chef militaire de l'armée, ou tous les deux à la fois. Un arrêté déjà ancien autorise le Chef du Département militaire, s'il a le grade de colonel, à revêtir les insignes de Commandant de Corps d'armée pour procéder aux inspections qu'il estime être de son ressort. Si nous ne faisons erreur, cette coutume remonte au conseiller fédéral Frey, qui avait pris part à la guerre de Sécession et avait une fort belle prestance. Le conseiller fédéral Minger a rompu, avec beaucoup de raison, avec cette tradition en se considérant, quoique colonel d'infanterie, comme l'administrateur de l'armée. Le port de l'uniforme par le Chef du Département militaire n'est cependant que l'aspect extérieur du fait que ce conseiller fédéral peut se considérer comme Chef militaire de l'armée ; la conception du Chef du Département militaire, dernière instance tactique et technique peut mener loin. On raconte que lors de l'affaire Silvestrelli, il y a bientôt cinquante ans, le conseiller fédéral Müller, alors Chef du Département militaire et qui avait

commandé une Division de l'armée, aurait eu l'intention de se mettre la tête de l'armée en s'adjoignant le Colonel Audéoud en qualité de Chef d'Etat-Major.

Il y a, entre les domaines militaire et civil, une absence de limites qui, voulue ou non, est très défavorable et gênera toujours à la bonne marche de tout notre appareil militaire, car la délimitation des compétences civiles et militaires dépend, actuellement, par trop du Chef du Département lui-même, de ses prédispositions, et, par-dessus tout, de son entourage. Ce défaut a déjà été la cause de bien des conflits qui, sans cela, auraient été évités.

Mais ce système nous procure-t-il tout au moins l'unité de vues et de doctrine tant nécessaire et si recherchée ? Non, car l'armée et ses chefs ne reconnaîtront jamais, comme Chef militaire suprême, le Chef du Département militaire qu'ils considèrent comme un administrateur et que, seulement en cette qualité, ils peuvent respecter et estimer. Comme Chef militaire, par contre, il sera toujours qualifié de laïque, on le considérera avec scepticisme et, souvent, avec quelque peu d'ironie. Il ne sera, comme on dit, «ni chair ni poisson» et son autorité d'administrateur souffrira forcément de son manque d'autorité comme chef militaire. Cela se vérifiera quelle que soit la personnalité occupant le poste de Chef du Département militaire, car non seulement l'autorité du véritable chef militaire lui fera défaut, mais encore les connaissances techniques d'un tel chef lui manqueront. Les exigences de la guerre moderne ne lui permettront jamais de posséder ces connaissances au même degré que ses Chefs de service, hommes du métier ; il sera, par conséquent, pour toutes les questions techniques, dépendant de ces officiers supérieurs aux yeux desquels son autorité sera forcément diminuée.

La loi de 1907 fait de la *Commission de défense nationale* un organisme du Commandement de l'armée. Celle de 1939/1945 en fait une instance consultative d'ordre administratif et militaire. Sa composition actuelle répond-elle à ces buts ?

Non, car elle comprend uniquement des officiers supérieurs qui sont les exécuteurs des décisions prises par cette Commission. Si nous comparons avec une entreprise privée, la Commission de défense nationale doit remplir le rôle d'un conseil d'administration, tandis que la direction doit être assumée par le commandement proprement dit.

Le schéma auquel nous nous référons et qui représente l'organisation en vigueur aujourd'hui, prévoit que les Commandants des Corps d'armée sont directement subordonnés au Chef du Département militaire. Mais en temps de paix, le Chef de l'Etat-Major général et le Chef de l'Instruction sont appelés à donner des ordres ou tout au moins des instructions et des directives aux Corps d'armée ; le premier en ce qui concerne la préparation à la guerre et les plans de concentration, le second pour tout ce qui a trait à l'instruction. Logiquement, la transmission de ces ordres ne pourrait se faire que par l'intermédiaire du Chef du Département militaire. Mais les quatre Commandants de Corps d'armée en unissant leurs voix, peuvent majoriser les trois autres membres de la Commission de défense nationale, représentant les instances qui leur donnent leurs ordres ; la situation est plutôt bizarre. C'est comme si, dans une entreprise privée, le conseil d'administration se confondait avec la direction ; une telle entreprise ne serait pas prise au sérieux.

Le fonctionnement de ce haut commandement repose entièrement sur la bonne entente qui peut régner entre les sept membres de la Commission de défense nationale. Nous ne mettons pas en doute cette bonne volonté, mais il y a certainement des situations où elle sera dominée par des intérêts personnels et plus directs. Comme on doit avoir, aux plus hauts postes de l'armée, de fortes personnalités, les causes de divergences, voire même de conflits, ne manqueront pas; ils ne pourront être évités ou aplanis que par l'autorité du président de la Commission de défense nationale, mais nous venons de voir que cette autorité risque d'être fortement

diminuée, si le Chef du Département militaire n'en reste pas à son rôle d'administrateur et veut tenir un rôle militaire. De plus, cette dernière fonction l'oblige à être partie dans les débats et l'empêche de dominer les questions en discussion et d'être un juge impartial et écouté. Il en résultera forcément des compromis et des demi-mesures, choses des plus nuisibles, à l'armée encore davantage qu'en vie civile.

Enfin, la Commission de défense nationale ne peut être une instance de commandement ; elle est trop impersonnelle et anonyme pour cela, elle ne peut être qu'un organe de délibération de la Direction de l'armée, une sorte de Conseil législatif.

En voulant exercer, en temps de paix, le *Commandemen de l'armée*, le Chef du Département militaire prend la responsabilité personnelle de toutes les erreurs techniques survenant dans l'armée. Au lieu de rester au-dessus d'elle, il prend rang dans l'armée. Les difficultés sont encore plus grandes si l'on examine le passage du pied de paix au pied de guerre ; il y aura forcément dislocation du commandement du temps de paix et le commandement du temps de guerre sera totalement différent et marquera nettement, trop nettement sans doute, la différence entre le commandement civil et le commandement militaire ; cette différence se fera sentir à tous les échelons et cela à un moment où la continuité est des plus nécessaires. Le commandement du temps de paix doit pouvoir devenir, automatiquement et sans changement de méthode ni de personnes, le commandement du temps de guerre.

A notre avis, l'organisation actuelle est incomplète et insuffisante et ne peut être qu'un provisoire appelé à disparaître dès que la réorganisation de l'armée sera suffisamment préparée. Il nous reste maintenant à rechercher quelle organisation pourrait répondre aux nécessités de l'armée de demain et lui donner en particulier un haut commandement personnel et efficace en temps de paix déjà.

(A suivre). Colonel Ch. ANDEREGG.