

**Zeitschrift:** Revue Militaire Suisse  
**Herausgeber:** Association de la Revue Militaire Suisse  
**Band:** 120 (1975)  
**Heft:** 7

**Artikel:** Le rapport du général  
**Autor:** Gafner, Raymond  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-343956>

### **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:** 05.04.2026

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

## Le Rapport du Général

Été 1946: jeune capitaine, je participe à Yverdon à un cours d'officiers destiné à établir la transition entre nos années de service actif et les cours de répétition, qui reprendront en 1947. Un officier général passe et me fait appeler. Il désire connaître l'opinion des officiers de ma génération sur le rapport du général Guisan à l'Assemblée fédérale, qui vient d'être publié. Me voilà fort embarrassé, car je ne connais de ce rapport que les extraits publiés par la presse et les opinions divergentes qu'il a provoquées. Mais je suis soulagé en constatant d'emblée que le véritable but de mon interlocuteur n'est pas tellement de m'entendre que de m'exposer son propre jugement, sans doute dans l'espoir que je me ferai son porte-parole.

Nous parcourons longuement les allées de l'hippodrome. Le ton du monologue que je résume est plus attristé que virulent:

« Comment le général a-t-il pu agir avec tant de légèreté, lancer des affirmations hasardeuses, formuler des accusations qui ne résistent pas à l'examen, porter devant l'opinion publique des propositions insuffisamment réfléchies, risquer ainsi, et avec les meilleures intentions du monde, d'ébranler la confiance que notre peuple doit avoir dans nos institutions militaires?

» Et pourtant, il lui aurait été facile d'agir avec plus de circonspection, de s'entourer, avant de publier son rapport, d'avis autorisés. Certes, n'ayant pas été, jusqu'au grade de colonel divisionnaire, soldat de métier à part entière, le général a-t-il toujours marqué, par timidité peut-être, une certaine réserve à l'égard des véritables professionnels qui l'entouraient. Et pourtant, il possédait parmi eux suffisamment d'amis sûrs qui auraient pu, s'il les avait consultés, le conseiller utilement lors de la rédaction de son rapport, et lui éviter ainsi les réactions désagréables mais justifiées qui n'ont pas manqué de se produire. Dommage pour lui... dommage pour l'armée. »

Sur le moment, ce langage, sans m'étonner outre mesure, m'avait paru pénible. J'en avais d'ailleurs un peu plus tard retrouvé l'écho, assourdi par les convenances officielles, dans le « Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant le Rapport du général sur le service

actif de 1939 à 1945 », publié en janvier 1947. Les débats qui suivirent aux Chambres fédérales, accompagnés d'une campagne de presse souvent passionnée, n'avaient pas contribué à dissiper cette impression de malaise. Vu de l'extérieur, tout cela me paraissait contenir un arrière-goût de revanche. La « machine », un instant dérangée dans ses habitudes, entendait bien recouvrer tous ses droits, reconquérir le terrain qu'elle avait dû momentanément abandonner. Et me revenait à l'esprit la boutade décrivant ce sergent de l'armée britannique qui, dans la boue des tranchées de 1916, nostalgique de l'ordre qu'il faisait régner en caserne, exprimait tout crûment son espoir : « Vivement que la guerre finisse, pour qu'on puisse refaire du service militaire ! »

Un quart de siècle a passé. La plupart des principaux protagonistes ont disparu. Comme officier de milice, j'ai vécu intensément cette période à divers échelons du commandement. J'ai donc, avant de rédiger cette brève étude, repris la lecture des documents de l'époque dans une atmosphère rendue plus sereine par le recul du temps.

Sans m'attarder aux oppositions de personnes, qui n'offrent plus aucun intérêt — si même elles en ont jamais présenté un — je voudrais tenter ici de rester fidèle au général, dont le regard était tourné vers l'avenir, en dégageant l'actualité de son message, son impact possible sur la génération qui n'a pas vécu la période de 1939 à 1945.

Au-delà des détails donc, je m'arrêterai à quelques-unes des options fondamentales et d'un intérêt permanent que traite le rapport du général, dans un style alerte, direct, percutant qui en rend la lecture passionnante. Je serais comblé si je pouvais ainsi lui valoir de nouveaux et nombreux lecteurs.

\* \* \*

C'est précisément la manière dont est rédigé le rapport du Général qui a provoqué les premières réactions, ouvertement ou sourdement agacées, d'une partie du monde officiel.

Quel contraste en effet avec le style habituel de tels documents. On y décèle le talent d'écrivain du lieutenant-colonel EMG Bernard Barbey, chef de l'état-major personnel du Général.

Plus encore, le Général s'engage constamment, s'exprimant à la première personne, portant sur les hommes et les événements un jugement sans équivoque ni complaisance. Cette indépendance et cette liberté

totales, dans la forme comme dans le fond, sont sans doute apparues à plusieurs comme particulièrement incongrues.

Il est vrai que, pendant les mois consacrés à la préparation de son rapport, le Général n'a cherché de « couverture » auprès de personne. Il est vrai aussi qu'il a entendu donner le maximum de poids à ses conclusions, sans laisser au Conseil fédéral la possibilité de les atténuer par la publication parallèle de son propre rapport. L'autorité gouvernementale s'en est plainte en ces termes :

« Il eût été avantageux que le rapport du Général et les remarques du Conseil fédéral fussent portés simultanément à la connaissance des Chambres, ainsi que du public <sup>1</sup>, »

Quant à la critique, le Général la manie avec une sévérité que le Conseil fédéral juge à plusieurs reprises excessive. Cela peut faire sourire aujourd'hui, où nous sommes habitués à des échanges d'une autre violence, mais il convient de ne pas oublier que, comme le fait justement remarquer le gouvernement :

« Pendant le service actif, toute critique publique visant notre défense nationale était interdite. Aussi n'est-il pas étonnant que l'impression dans le public ait été à la fois profonde et diverse lorsque ce rapport dû à la plume particulièrement autorisée du Général eut signalé, dans des considérations sur notre activité militaire durant les années écoulées, certains défauts et certaines divergences d'opinions <sup>2</sup>. »

Mais c'est feindre la naïveté d'ajouter, comme le fait le Conseil fédéral :

« Jamais pendant le service actif les déclarations du Général, tant verbales qu'écrites, n'avaient laissé percer le moindre doute sur la valeur de notre armée <sup>3</sup>. »

Autant il eut été inconcevable en effet, pendant les difficiles années du service actif, que le Général ait, sous une forme quelconque, ébranlé la confiance du peuple suisse en son armée, autant la haute conception qu'il se faisait de son devoir et son souci de préparer l'avenir devaient l'inciter à ne ménager rien ni personne, un fois le péril passé.

Une telle attitude appelait immanquablement la réplique. Le Général s'y attendait et ne paraît pas s'en être offusqué. Un dialogue, même dur

<sup>1</sup> Rapport du Conseil fédéral, page 6.

<sup>2</sup> Rapport du Conseil fédéral, page 4.

<sup>3</sup> Rapport du Conseil fédéral, page 4.

venant après tant de silences obligés, avait un aspect salubre dont nous ressentons aujourd'hui encore les effets. C'est donc en définitive un hommage indirect que le Conseil fédéral rend au Général en écrivant :

« Du moment que le rapport a été publié et qu'il a provoqué des commentaires dans la presse et des discussions, l'Assemblée fédérale et le peuple suisse sont en droit d'attendre du Conseil fédéral qu'il se prononce d'une façon nette et motivée sur une série de questions soulevées par le Général.

» Le Général a repris sa liberté d'expression et, en vertu de ce droit auquel notre peuple attache grand prix, a formulé son opinion sans hésitation et sans voile. C'est de ce même droit que fait usage le Conseil fédéral.

» Le Conseil fédéral sait que le Général est d'accord avec lui sur le but de leurs exposés: il s'agit non pas d'émettre des critiques par goût du dénigrement, mais de renforcer notre énergie défensive et de maintenir la force de notre armée. Les deux rapports n'accompliront leur œuvre que s'ils visent ensemble cet objectif en toute liberté <sup>1</sup>. »

C'est dans ce même esprit que je décrirai sommairement le « choc des idées » dans les domaines qui l'illustrent le mieux.

\* \* \*

« Ce qu'il importe de fixer ici, c'est le degré de notre préparation stratégique; et, si pénible que cela soit, je dois à la vérité de dire que cette préparation offrait une grave lacune: nous n'avions pas de plans d'opérations préparés et mis au point. Nous n'en avions pas dix, nous n'en avions pas cinq. Nous n'en avions pas même un seul.

» Un plan d'opérations de début de campagne contient au moins les éléments d'un dispositif initial et les modalités de sa réalisation sous la forme d'instructions, de directives, avec un ordre de bataille, un horaire des mouvements et transports. Si l'on estime qu'il est prématuré ou aventureux de dresser un plan d'opérations et qu'il faut en laisser le soin à celui qui sera le Général, on établit au moins des études, dans lesquelles on envisage les avantages et les inconvénients de tel dispositif répondant à telle hypothèse.

» Un plan d'opérations suisse, une étude d'état-major suisse, se limitera, le plus souvent, à la mise en place d'un dispositif initial, géné-

<sup>1</sup> Rapport du Conseil fédéral, pages 4 et 5.

ralement inspiré d'une stratégie défensive. Or, notre état-major général n'avait rien d'analogue dans ses dossiers, pas même les deux études répondant, sous une forme sommaire, à ces deux hypothèses qu'on pouvait prévoir et que l'on désignait, depuis tant d'années, par les termes de « cas nord » et de « cas ouest ».

» Il est permis, plus que cela, il est nécessaire de se représenter quelles eussent été les conséquences de ce défaut essentiel de notre préparation stratégique.

» A la veille de la guerre, l'absence de plans d'opérations ou d'études d'état-major dans les dossiers du commandement de l'armée de milices d'un petit pays neutre, au cœur de l'Europe embrasée, était, en septembre 1939, une imprudence que je dois relever dans l'intérêt de notre préparation future.

» Ces constatations n'ont pas seulement la gravité que j'ai montrée pour la préparation stratégique de notre haut-commandement. Elles sont aussi un indice de la disproportion qui existe, chez nous, entre le degré de préparation si minutieuse et, souvent, parfaite auquel nous atteignons sur le plan matériel et technique, dans le domaine de la mobilisation par exemple, et l'imprévoyance avec laquelle nous traitons les problèmes généraux de la haute préparation <sup>1</sup>. »

Voilà présenté le sujet de la principale controverse, « la plus grave », pour reprendre les termes du Conseil fédéral. Laissons-lui la parole pour la réplique.

« Parmi les critiques qu'a émises le Général, celle qui vise l'absence de plans d'opérations est peut-être la plus grave, non seulement parce qu'elle a fourni matière à de très vives discussions, mais encore parce qu'elle a ébranlé la confiance accordée aux organes directeurs de l'armée et à l'état-major général. Il faut donc examiner avec un soin particulier aussi bien la question de principe que les préparatifs qui avaient été exécutés sur ce terrain. Cette investigation est d'autant plus nécessaire qu'il s'agit ici d'un domaine où l'on peut, en toute bonne foi, différer d'avis.

» Le dispositif d'attente peut et doit être préparé; il n'a cependant encore rien de commun avec un plan d'opérations proprement dit. Dans le cas particulier de la Suisse, nous ajouterons que cette mise en place de l'armée doit tenir compte de la neutralité, c'est-à-dire qu'elle ne

<sup>1</sup> Rapport du Général, pages 14 à 18.

saurait se tourner contre l'un seulement des Etats voisins. Il s'agit de grouper les unités d'armée de façon à pouvoir opposer une réaction rapide et efficace aux attaques débouchant des directions les plus probables. L'état-major général avait préparé dans tous ses détails, avec des tableaux précis de transport et de mouvement, ce dispositif général d'attente, et le général, au début de la guerre, l'accepta sans rien y changer que l'emplacement des réserves.

» L'élaboration de plans d'opérations, si nombreux soient-ils, lierait d'emblée le commandement à une quantité limitée de possibilités au moment où il voudrait économiser du temps par la mise en vigueur d'un de ces plans.

» A notre avis, la liberté de décision du commandant en chef de notre armée est d'importance capitale, précisément au moment où il entre en fonction. Il y a lieu de forger d'avance tous les autres instruments nécessaires à une intervention heureuse de l'armée... mais c'est le commandant suprême qui, rompu au raisonnement stratégique, apporte à la conduite des opérations son propre esprit créateur.

» Il est permis de conclure que l'absence de plans d'opérations élaborés n'est attribuable ni à un défaut de prévoyance, ni à des illusions. Elle était au contraire voulue et fondée sur une conception réfléchie.

» Lors de la mobilisation de 1939, il n'y avait, effectivement, pas de plans d'opérations. Aux yeux du Conseil fédéral et de la Commission de défense nationale, c'est toutefois la conséquence d'une position prise consciemment à l'égard de ce problème <sup>1</sup>. »

Le paradoxe de cette controverse est que le Conseil fédéral paraît défendre le commandant en chef contre lui-même, en accordant la priorité à sa liberté de décision.

Paradoxe apparent, car il est hors de doute que le Général tenait au moins autant que le Conseil fédéral à la liberté du commandant en chef. Mais c'est surtout l'appréciation du facteur « temps » qui les divise.

« L'argument principal en faveur de l'élaboration de plans d'opérations réside sans doute dans l'avantage que présenterait un gain de temps quand les circonstances pressent d'agir. Mais cette considération ne résiste guère à l'examen. Pour pouvoir choisir entre divers plans, il faudrait que le commandant, au moins lorsqu'il prend sa première décision d'engager ses troupes, pût disposer de l'armée avec une certaine

<sup>1</sup> Rapport du Conseil fédéral, pages 7 à 9, et 12.

liberté. La forme d'ouverture des hostilités qui nous mette le plus gravement en danger est l'attaque brusquée: or elle oblige à une décision instantanée qui ne peut être prise qu'indépendamment de tout plan préalable et qui sera d'autant plus énergique et plus judicieuse que le chef aura été moins lié par des plans établis <sup>1</sup>. »

A celà, le Général avait répondu par avance:

« Pense-t-on que les courants de transport nécessaires pour assurer la concentration rapide d'une armée de près d'un demi-million d'hommes puissent s'improviser, lors même que ces transports ne seraient pas troublés par des bombardements? Pense-t-on que les commandants des grandes unités puissent, sans études préalables, improviser leur dispositif en fin de mouvement? Pense-t-on que l'état-major d'une armée de milices, dont les officiers, en partie, viennent d'être arrachés à la vie civile et qui ont à peine pris le pli de travailler ensemble, puisse improviser des mesures aussi complexes?

» Il y a là l'indice d'un défaut de prévoyance et, peut-être d'une présomption que je m'explique de moins en moins à mesure que je m'interroge sur les événements passés <sup>2</sup>. »

Querelle académique peut-être, aussi longtemps du moins que notre pays n'est pas entraîné dans la guerre. Mais option lourde de conséquences si une telle épreuve nous était imposée. C'est pourquoi il est heureux de constater que le Conseil fédéral a tiré lui-même la leçon qui s'imposait, en écrivant:

« La critique du Général met en lumière l'importance accrue qu'il y a lieu d'accorder désormais aux questions relatives aux opérations <sup>3</sup>. »

C'est ce qui s'est produit dans la réalité, comme l'a mis en évidence Viktor Hofer dans la thèse qu'il a consacrée au rapport du général Guisan.

« Le général Guisan a indubitablement contribué, par sa critique, à augmenter l'attention accordée, depuis la fin des hostilités, à la préparation de la guerre et à la planification sur le plan opératif <sup>4</sup>. »

Une question toutefois demeure ouverte. La surprise manifestée par le Général était-elle justifiée? Doyen et membre influent de la Commission

<sup>1</sup> Rapport du Conseil fédéral, page 9.

<sup>2</sup> Rapport du Général, pages 16 et 17.

<sup>3</sup> Rapport du Conseil fédéral, page 13.

<sup>4</sup> « Die Bedeutung des Berichts General Guisans über den Aktivdienst 1939-1945 für die Gestaltung des Schweizerischen Wehrwesens » volume 116 des *Basler Beiträge zur Geschichtswissenschaft*, page 115.

de défense nationale, « dauphin » officieusement prévu pour la fonction de commandant en chef, ne devait-il pas connaître l'absence de plans d'opérations, ne lui aurait-il pas appartenu de réagir à temps, n'est-il pas trop facile de critiquer après coup une attitude à laquelle il s'était identifié?

Le Conseil fédéral n'a pas manqué de le relever:

« Si les membres de la Commission de défense nationale avaient considéré comme nécessaire l'élaboration de plans d'opérations par le service de l'état-major général, ils se seraient informés des travaux préparatoires existants et, le cas échéant, ils auraient dû en demander la présentation à la commission afin qu'elle s'exprimât à leur sujet. Au cours des dernières années avant la guerre, aucune demande de cette nature n'a cependant été formulée <sup>1</sup>. »

Interrogé à ce sujet lors des « Entretiens » que nous avons eus au micro de Radio-Lausanne pendant l'hiver 1952-1953, le Général a expliqué qu'en qualité d'officier d'état-major général, il avait collaboré à la préparation de telles études avant la mobilisation 1914-1918, sous les ordres du colonel commandant de corps von Sprecher, alors chef de l'état-major général. Puis, avec la franchise, la modestie et la spontanéité qui lui étaient coutumières, il a ajouté:

« Eh bien! Je m'accuse le tout premier, comme ancien membre de la Commission de défense nationale, de ne m'être pas préoccupé suffisamment de cela. Mais j'étais toujours dans le souvenir de mon temps d'officier d'état-major général, dans le souvenir de 1914-1918, où ces plans étaient préparés. C'était d'ailleurs du ressort de l'état-major général et non pas de la Commission de défense nationale, et j'admettais sans autre qu'avant 1939 ces études étaient faites. Mais, je le répète, je m'accuse le tout premier de ne pas avoir attiré l'attention de cette commission sur une question qui me paraissait élémentaire <sup>2</sup>. »

Il est permis, sans aucune impertinence, de remarquer qu'une telle déclaration, si elle avait figuré dans le Rapport du Général, aurait vraisemblablement contribué à rendre sa démonstration plus convaincante, et à désamorcer l'aigre polémique dont la presse de l'époque offre un abondant témoignage.

<sup>1</sup> Rapport du Conseil fédéral, page 11.

<sup>2</sup> Entretiens, page 100.

Peut-être sommes-nous là dans la zone limite où s'affrontent inconvénients et avantages de l'isolement que le Général s'est imposé avant la publication de son rapport.

\* \* \*

« Aucun des trois derniers services actifs de guerre — ni celui de 1870 à 1871, ni celui de 1914 à 1918, ni enfin celui de 1939 à 1945 — ne s'est passé sans divergences d'opinions entre le Conseil fédéral et le Général. Dans chacun de ces cas, le commandant en chef et le Conseil fédéral, pour accomplir leurs difficiles missions, puisaient leur force dans un même idéal: le maintien de l'indépendance nationale. La cause des difficultés qui se produisirent réside dans les circonstances elles-mêmes et doit certainement être attribuée au manque de clarté des textes légaux.

» Constatons qu'au cours de ce dernier service actif, les relations entre gouvernement et commandant en chef ont, somme toute, été vraiment bonnes et confiantes. La collaboration s'est toujours inspirée du même but élevé, commun aux deux autorités. Plus d'une fois, l'une ou l'autre des parties a fait passer ses conceptions personnelles et ses désirs après les considérations tirées d'une vue d'ensemble... des deux côtés, on s'efforça continuellement de rapprocher les conceptions divergentes <sup>1</sup>. »

C'est ainsi que le Conseil fédéral définit les relations entre le Général et lui.

Ce jugement est exact, mais, me semble-t-il, incomplet, car le conflit de compétence qui a surgi en diverses occasions tient également à la nature de la fonction du commandant de l'armée dans notre pays, telle qu'elle est fixée par la Constitution fédérale.

Dans n'importe quelle armée étrangère, un certain nombre d'officiers revêtent le grade de général. Eisenhower l'était, qui commandait l'ensemble des forces alliées lors du dernier conflit mondial. Mais on trouve également plusieurs généraux dans un état-major de corps d'armée par exemple. Chez nous par contre, le grade et la fonction sont uniques, et lorsque nous disons « le Général », chaque citoyen suisse sait de qui il s'agit. En outre, l'attribution de ce grade correspond nécessairement à une heure périlleuse de notre histoire, à un danger immédiat qui

<sup>1</sup> Rapport du Conseil fédéral, page 21.

justifie la mise sur pied, totale ou partielle, de l'armée. Enfin, c'est l'Assemblée fédérale elle-même qui élit le Général, comme elle nomme les membres du Conseil fédéral, et c'est à elle que le Général rend compte directement.

Certes, il appartient au Conseil fédéral de fixer la mission du Général. Il l'a fait le 31 août 1939 sous la forme d'instructions demeurées valables jusqu'en 1945.

Mais, même dans un pays aussi attaché que le nôtre à la forme collégiale de gouvernement, l'opinion publique éprouve en période de crise le besoin de se rattacher à des figures de proue. Tel a été sans conteste le cas du général Guisan.

M. G.-A. Chevallaz, alors qu'il était syndic de Lausanne, préfaçant un ouvrage sur le général Guisan, a décrit ainsi ce phénomène :

« Le peuple suisse n'aime pas les grands hommes... la situation faite au général Guisan peut donc étonner. Elle pourrait même inquiéter les tenants de la tradition. Ne court-on pas un danger en célébrant un général, même après sa mort? Ne crée-t-on pas un précédent périlleux, une tentation contraire à nos usages et à nos méfiances?

» Le sentiment populaire, en l'occurrence, et son bon sens ne le pensent pas. Le Général a bénéficié, dans les circonstances difficiles de 1939-1945, et bénéficie encore d'une affection profonde et unanime. Je pèse mes mots: il ne s'agit pas du prestige d'un grand stratège, d'un général victorieux... mais de l'affection, c'est bien le terme, témoignée à un homme qui, dans sa modestie et sa simplicité, sut à la fois pressentir les sentiments, les inquiétudes de notre peuple, les exprimer, les apaiser par des décisions logiques et par un langage de fermeté <sup>1</sup>. »

Si notre pays avait été entraîné dans la guerre, le problème d'une rivalité possible entre le Conseil fédéral et le Général aurait sans doute passé à l'arrière-plan. Mais lorsque l'armée demeure pendant des années dans l'attente, il est inévitable que la fonction de commandant en chef, telle qu'elle est conçue dans notre pays, prenne le caractère d'une véritable « magistrature », et que l'action du Général déborde ainsi le cadre strictement militaire, entrant alors en concurrence, voire en conflit, avec l'action traditionnelle du gouvernement.

De ce chevauchement de compétences, et des frottements qui en sont résultés, le rapport du Général et celui de Conseil fédéral offrent plusieurs

<sup>1</sup> « Général Guisan », ouvrage paru en 1960 aux Editions Marguerat, pages 9 et 10.

exemples dont je retiendrai ici les trois qui me paraissent les plus instructifs.

\* \* \*

Le premier exemple porte sur le droit de mettre des troupes sur pied.

« Il s'agit de savoir si c'est au Général ou au Conseil fédéral qu'il appartient de *décider* de la mise sur pied des troupes.

» La discussion porte sur l'interprétation de l'article 210 de l'Organisation militaire, ainsi rédigé: « Le Conseil fédéral ordonne et exécute la levée des autres troupes dont le Général demande la mise sur pied ». En attribuant au Général le droit de *demander* la levée des troupes, au Conseil fédéral celui de l'*ordonner* et de l'*exécuter*, l'article 210 ne dit pas explicitement si la demande du Général a un caractère impératif ou si le Conseil fédéral a qualité pour discuter et, selon les circonstances, refuser ou modifier la demande dont il est saisi <sup>1</sup>. »

Sur ce point, le Conseil fédéral prend position avec netteté:

« A l'exception du seul cas vraiment clair — celui où notre pays entre directement en guerre — on peut toujours avoir et soutenir des opinions diverses lorsqu'il s'agit d'apprécier la nécessité d'une levée de troupes. La question n'est pas exclusivement militaire. Elle touche à la haute politique et, dans une large mesure, à l'économie publique. Les considérations économiques ont d'autant plus de poids qu'il s'agit de maintenir pour un long délai notre neutralité armée. La balance de toutes les considérations qui entrent alors en concours ne peut être faite que par le gouvernement lui-même, non par le commandant en chef. Il faut donc réserver au Conseil fédéral non pas le seul droit de participer à la décision, mais celui de décider lui-même <sup>2</sup>. »

C'est là d'ailleurs une interprétation à laquelle le Général se rallie.

« En réservant au Conseil fédéral la tâche d'*ordonner* et d'*exécuter* les mises sur pied, la loi lui ménage, sinon le droit, du moins la possibilité matérielle de faire obstacle aux demandes du Général. L'ordre même des opérations donne ainsi le dernier mot à l'autorité civile.

» La mobilisation est une des charges les plus lourdes qu'un peuple puisse avoir à porter.

<sup>1</sup> Rapport du Général, page 233.

<sup>2</sup> Rapport du Conseil fédéral, pages 23 et 24.

» Il est de la plus haute importance que le peuple sente, en cette matière, les deux pouvoirs étroitement solidaires, et que, prenant sa part de responsabilité dans les mesures de mobilisation, le Conseil fédéral les fasse accepter du Parlement et de l'opinion publique <sup>1</sup>. »

D'accord sur la nécessité de laisser à l'autorité civile le dernier mot en matière de levée de troupes, le Conseil fédéral et le Général n'en formulent pas moins des propositions contradictoires.

Se fondant sur le fait qu'en cas d'attaque par surprise, le Conseil fédéral lui avait octroyé, par arrêté du 18 avril 1940, le droit de mettre lui-même immédiatement en vigueur l'arrêté de mobilisation, le Général propose la version suivante :

« Le Conseil fédéral ordonne et exécute la levée des autres troupes dont le Général demande la mise sur pied. En cas d'urgence, le Général lève ces troupes de son propre chef; il soumet les ordres qu'il a donnés à cet effet, après leur exécution, à la ratification du Conseil fédéral <sup>2</sup>. »

Le Conseil fédéral, quant à lui, a réglé le problème en faisant adopter par les Chambres fédérales le texte de l'actuel article 211 de l'Organisation militaire dont les deux premiers alinéas sont ainsi rédigés :

« En cas de neutralité armée, le Conseil fédéral prononce sur les mises sur pied de troupes proposées par le général.

» Le général dispose des moyens matériels accordés par le Conseil fédéral. »

\* \* \*

Je tire mon deuxième exemple de la difficulté que le Conseil fédéral et le Général ont eu à harmoniser leurs points de vue sur l'action que le commandant en chef pouvait exercer à l'égard de la vie de l'ensemble du pays.

Le Général cite à ce propos dans son rapport divers textes qui illustrent son souci d'intervenir, dans le cadre de sa mission, pour parer à ce qu'il considérait sans doute — sans le dire expressément — comme un défaut d'initiative des autorités civiles.

« Depuis le début de l'année, les officiers chargés de faire des conférences sur des sujets militaires ont pu constater à quel point ces confé-

<sup>1</sup> Rapport du Général, pages 234 et 239.

<sup>2</sup> Rapport du Général, page 242.

rences répondent à un besoin d'information, général et profond, dans toutes les classes de la population.

» Mais ce besoin n'est pas limité aux seules questions militaires: il s'étend à tous les problèmes d'ordre moral, spirituel, historique, économique et social que suscitent actuellement notre existence nationale et le maintien de notre indépendance.

» Pour faire front aux difficultés et aux menaces redoutables que l'année 1941 nous réserve, en face des événements extérieurs et intérieurs, il importe de doter le pays d'un moral et de nerfs bien trempés. Aucun moyen ne doit être négligé pour atteindre à ce résultat.

» Toutefois, un tel effort, un mouvement d'une telle envergure ne sauraient être entrepris par l'armée seule, qui ne dispose pas de moyens nécessaires à cet effet. C'est au pouvoir civil que cette tâche incombe, et sous sa direction que l'armée pourra y concourir.

» Responsable du degré de préparation de l'armée, je tiens à marquer que celui-ci dépend en premier lieu de son *moral*. Ce moral lui-même est étroitement solidaire du moral de l'ensemble du peuple suisse.

» S'il importe de montrer au peuple suisse pourquoi il peut être fier de son passé, il faut aussi lui représenter comment il doit être digne du présent et de l'avenir<sup>1</sup>. »

Le Conseil fédéral ayant insisté à plusieurs reprises pour amener le Général à arrêter ou à limiter l'œuvre d'« Armée et Foyer », instituée par son ordre du 3.11.1939, le commandant en chef réplique par sa lettre du 18.12.1940 au chef du Département militaire fédéral:

« Vous estimez que les questions économiques et politiques ne devraient pas être traitées dans les cours et conférences organisés par « Armée et Foyer ».

» Je reconnais, ainsi que je vous l'ai dit à plusieurs reprises, que la « politique », au sens pur, ne doit pas avoir sa place dans l'armée. Mais ce n'est pas une raison pour ne pas développer l'*esprit civique*: il tient une place essentielle dans un programme de cours et conférences destiné à informer notre opinion publique adulte de ses graves devoirs de l'heure présente.

» Or, comme le rapport sur l'activité de la Section « Armée et Foyer » vous le montrera, notre opinion publique manifeste, dans toutes les

<sup>1</sup> Lettre du Général au chef du Département militaire fédéral du 13.2.1941, et aide-mémoire au Conseil fédéral du 9.5.1941, textes cités dans le Rapport du Général, pages 209 à 211.

parties du pays et dans toutes les classes de la société, un ardent *désir d'être informé des grands problèmes qui intéressent notre existence nationale* — information qui, seule, peut contribuer à maintenir un moral élevé <sup>1</sup>. »

Ces quelques citations mettent en lumière l'un des traits essentiels du tempérament du Général, qui l'a constamment poussé à se préoccuper de tous les problèmes qui se posaient à notre peuple dans ces années d'épreuves.

Malgré les réserves — compréhensibles — qu'a inspirées au Conseil fédéral cette emprise exercée par le commandant en chef sur les destinées du pays, il est permis d'affirmer qu'elle est à l'origine de l'extraordinaire rayonnement du général Guisan, et du sentiment d'affectueuse reconnaissance filiale que le peuple suisse lui a constamment témoigné.

\* \* \*

En été 1939, à la veille de la guerre, et c'est là mon troisième exemple, les Chambres fédérales, ressentant avec le Conseil fédéral la nécessité de disposer dès le temps de paix d'un officier ayant une action sur l'ensemble de l'armée, avaient donné une existence légale à la fonction nouvelle d'inspecteur de l'armée.

L'élection du Général rendit provisoirement cette mesure inutile. Au lendemain du service actif toutefois, ce poste prévu par la loi aurait dû être pourvu, mais le Conseil fédéral, avec l'appui unanime des commissions parlementaires pour les pouvoirs extraordinaires, décida de renoncer à désigner un inspecteur de l'armée.

C'est là une attitude que le général Guisan a vivement critiquée.

Après avoir précisé qu'à son avis, les motifs d'ordre personnel avaient joué un rôle prépondérant dans ce qu'il a appelé « l'escamotage » de ce poste, le Général a, sans ambages, développé sa pensée :

« Le principe selon lequel le commandant en chef de l'armée est élu à *la dernière heure* avant l'ouverture des hostilités ou le début du service actif, *sans avoir pu se préparer autrement à sa charge*, ce principe ne correspond plus aux circonstances actuelles, et, moins encore sans doute, aux circonstances futures.

<sup>1</sup> Lettre du Général au chef du Département militaire fédéral du 18.12.1941, texte cité dans le Rapport du Général, page 212.

» Le fait d'appartenir à la Commission de défense nationale n'était alors qu'une « préparation » incomplète à la tâche éventuelle de commandant en chef <sup>1</sup>. »

Considérant que la nomination d'un inspecteur de l'armée aurait été un premier pas vers la désignation d'un « premier responsable » en temps de paix, le Général poursuit :

« Le titre ou le grade qu'on lui donne importe assez peu. L'essentiel, c'est que cet officier, qui serait chargé, en temps de guerre ou de service actif, du commandement en chef de toutes nos forces armées, *puisse s'y préparer dès le temps de paix.*

» La tâche du futur Général deviendra toujours plus lourde et plus complexe. C'est une erreur de croire, ou de feindre de croire, qu'il pourra toujours, dans un geste d'improvisation, se mettre en selle, et, comme le cavalier qui prend ses rênes, saisir l'ensemble des commandes dans les délais utiles et dans les meilleures conditions. Nous possédons, chez nous, le sens des préparations méthodiques sur le plan économique, technique ou administratif. Ce qui nous manque, c'est le sens des préparatifs généraux <sup>2</sup>. »

Et voici sa proposition :

« L'inspecteur de l'armée serait chargé, en cas de guerre, de commander l'ensemble des forces armées et de les préparer à cette tâche dès le temps de paix, c'est-à-dire d'avoir la haute main sur leur instruction et de les inspecter.

» L'inspecteur de l'armée — le grade de général pourrait être réservé à l'état de guerre et à celui de service actif — serait élu par l'Assemblée fédérale et choisi, comme aujourd'hui, au nombre des commandants d'unité d'armée. Ainsi, en temps de paix, l'armée serait non pas seulement administrée, mais *commandée*.

» *En état de service actif comme en temps de guerre*, la Commission de défense nationale cesserait de fonctionner. Le Conseil fédéral préciserait sa mission et donnerait ses instructions à l'inspecteur, qui revêtirait alors, automatiquement, le grade de Général <sup>3</sup>. »

Le Conseil fédéral s'est opposé à cette solution, pour les raisons exposées dans son message du 6.9.1946 à l'Assemblée fédérale sur la modification de l'Organisation militaire, et qu'il a ainsi résumées :

<sup>1</sup> Rapport du Général, page 258.

<sup>2</sup> Rapport du Général, pages 259 et 260.

<sup>3</sup> Rapport du Général, pages 261 et 262.

« Le Général propose que l'Assemblée fédérale nomme dès le temps de paix le commandant en chef de l'armée, afin qu'il puisse se préparer à sa mission de guerre. Nous ne partageons pas cette opinion.

» Les considérations qui prévalent lors de la nomination d'un général de paix ne sont pas exactement les mêmes que celles qui déterminent le choix d'un général de guerre. C'est pourquoi rien ne garantit qu'à l'heure du danger, l'autorité désignera le général de paix comme général de guerre.

» Nous estimons donc plus judicieux que tous les membres de la Commission de défense nationale se préparent au commandement de l'armée de guerre pour le cas où ils auraient à le prendre... en outre, au moment où la situation politique se tend, le candidat envisagé pour l'éventuelle charge de général peut toujours être informé de cette perspective. C'est ainsi que le colonel commandant de corps Guisan fut informé verbalement et confidentiellement, plusieurs mois avant le déclenchement des hostilités, qu'il serait proposé comme commandant en chef si les circonstances devaient rendre nécessaire la nomination d'un général<sup>1</sup>. »

Le Général a été, semble-t-il, sensible à l'argument selon lequel l'Assemblée fédérale pourrait, à l'entrée en guerre, regretter son choix du temps de paix, comme au danger que pourrait présenter la nomination « automatique » de l'inspecteur comme Général. Il a dès lors suggéré dans les « Entretiens » que l'inspecteur de l'armée soit nommé par le Conseil fédéral, tout en laissant à l'Assemblée fédérale la responsabilité de désigner le général en cas de service actif.

« *Le Général*: N'oubliez pas que le général est nommé par l'Assemblée fédérale et que l'inspecteur de l'armée serait nommé par le Conseil fédéral, comme les commandants de corps d'armée. Il serait absolument sur le même plan que les autres commandants de corps d'armée et son existence n'influencerait en rien la décision de l'Assemblée fédérale qui aurait le choix entre les quatre commandants de corps et l'inspecteur de l'armée.

*M. Gafner*: Si je vous comprends bien, mon Général... dans votre esprit, l'inspecteur de l'armée désigné par le Conseil fédéral aurait, en quelque sorte, été le patron de l'armée en temps de paix. Il aurait pu se préparer à sa tâche et, normalement, c'est sur sa personne que se serait porté le

<sup>1</sup> Rapport du Conseil fédéral, page 12.

choix de l'Assemblée fédérale chargée d'élire le général... mais si, pour une raison quelconque, cette Assemblée avait porté son choix sur quelqu'un d'autre, ce qui aurait toujours été parfaitement possible, l'inspecteur de l'armée aurait pu alors sans difficulté, vu sa formation, prendre la place de l'élu quel qu'il fût.

*Le Général*: C'était mon idée et je n'ai pas changé d'avis <sup>1</sup>. »

Le Conseil fédéral non plus d'ailleurs.

Souhaitons que les circonstances n'aient pas à arbitrer un jour cette divergence de vues sur une question que le Général a qualifiée « d'intérêt capital » <sup>2</sup>.

\* \* \*

Au début de l'année 1974, plusieurs commandants de corps de troupes ont, en présence de leurs officiers, défini la situation présente, les tâches de l'armée et le rôle de ses chefs en des termes qui ont paru à leur auditoire saisissants d'actualité et de pénétration. Puis ils ont cité leurs sources: il s'agissait de textes rédigés par le Général, et en particulier du message de ton véritablement prophétique qu'il a adressé à ses subordonnés lors du dernier « Rapport d'armée » en août 1945, et qui est cité *in extenso* dans son rapport.

Rien ne saurait mieux démontrer la présence active du général Guisan, au moment où nous célébrons le centième anniversaire de sa naissance.

De cette actualité, son rapport fournit bien d'autres preuves encore sur les sujets les plus variés touchant à la défense nationale. Ce document appartient à notre patrimoine national. Il justifie lui aussi la gratitude exprimée par le grand journaliste que fut Otto Treyvaud, dans sa préface aux « Entretiens » et qui, 20 ans plus tard, me servira de conclusion:

« Certes, le général Guisan appartient à toute la Suisse dont le peuple unanime le vénère. On permettra cependant au Canton de Vaud, tard venu dans la Confédération, d'être fier d'avoir donné au pays, pour commander l'armée suisse, un de ses fils les plus authentiques qui, tout en conservant le tempérament de son terroir cantonal, s'est élevé jusqu'à incarner admirablement la volonté et les aspirations de la patrie tout entière <sup>3</sup>. »

Colonel Raymond GAFNER

<sup>1</sup> « Entretiens », page 55.

<sup>2</sup> Rapport du Général, page 259.

<sup>3</sup> « Entretiens », page 9.