

2 septembre 1952.

11 Meeting for peace Resolution
 2 Art 2, al. 5. Le Conseil de Sécurité
 a-t-il la compétence d'autoriser
 des exemptions? In relation avec art 48.

La neutralité perpétuelle de la Suisse constitue la première et principale couverture d'un secteur de frontière de la France et de l'Occident. L'armée suisse constitue la seconde couverture, qui renforce la première et en est elle-même renforcée. Rien ne serait moins désirable pour la sécurité occidentale que de voir affaiblir la première couverture, que de compromettre la neutralité perpétuelle. L'intérêt certain de la France et de l'Occident est qu'en cas de conflit cette neutralité soit respectée. Toutes dispositions qui seraient prises ou prévues en fonction de l'hypothèse où elle serait violée doivent donc être calculées de telle sorte qu'elles ne compromettent ni n'affaiblissent la neutralité perpétuelle. Ces dispositions doivent être considérées comme supplétives, non comme complémentaires.

Tel étant le principe, l'objet que l'on peut se proposer est, dans l'hypothèse de la violation de la neutralité, que l'assistance à fournir à la résistance suisse contre l'agresseur soit à la fois prompte et efficace.

X

X

X

Cette assistance suppose elle-même un appel à l'assistance. Dans l'hypothèse d'une violation de la neutralité suisse, deux attitudes sont possibles :

Le gouvernement fédéral peut, interprétant sa neutralité au sens le plus strict, s'opposer à toute pénétration sur son territoire d'où qu'elle vienne, qu'elle soit initiative ou riposte. Si cette attitude est adoptée, il n'y a pas de problème d'assistance. A toutes fins pratiques, le territoire de la Confédération, dès qu'il aura été violé par l'un des partis



en présence, deviendra une manière de no man's land où chacun manœuvrera au mieux, les forces autochtones n'étant considérées que comme un empêchement à ce faire.

Le Gouvernement fédéral peut aussi considérer que la violation de la neutralité suisse suspend, en ce qui concerne l'agresseur et du fait de l'agression, les effets de cette neutralité ; que, si sa neutralité même l'oblige à défendre son territoire, l'agression l'autorise à accepter l'assistance qui s'offrirait à lui en vue de cette défense.

Il appartient aux seules autorités fédérales de choisir entre les termes de cette alternative. La présente note est rédigée en fonction du second de ces termes.

x

x

x

A supposer donc que le Gouvernement fédéral se considère comme ayant toute latitude, du fait de l'agression, de s'assurer des appuis, il peut normalement s'inquiéter des moyens d'obtenir une assurance prompte et efficace.

Quels seraient ces moyens?

Une alliance avec les Etats disposés à appuyer la défense suisse, si elle était conclue au dernier moment, c'est-à-dire l'agression une fois commise et constatée, ne résoudrait que peu de problèmes. La principale utilité serait d'autoriser l'entrée des forces d'appui en territoire helvétique. Mais la coordination stratégique et tactique entre les forces suisses et les éléments d'assistance se ferait en grand désordre. L'assistance serait mal mesurée, mal distribuée et probablement tardive. Elle ne serait ni efficace ni prompte.

L'alliance préalable, conclue dès le temps de paix, ne paraît guère praticable. Pour être compatible avec la neutralité, il faudrait que la Suisse s'alliât, de part et d'autre, avec

chacun des deux agresseurs éventuels. Or une alliance, de nos jours, n'est plus un accord destiné à prendre effet en temps de guerre seulement. Elle suppose, dès le temps de paix, des mesures de coopération et d'intégration, à défaut desquelles l'accord conclu serait sans efficacité. On imagine mal, dans l'hypothèse des deux alliances, des mesures de coopération prises d'un seul côté. On imagine plus mal encore les mêmes mesures prises des deux côtés.

x

x

x

Il ne semble donc pas qu'un accord puisse être établi à l'avance entre la Suisse perpétuellement neutre et une Puissance ou un groupe de Puissances appelées à l'assister éventuellement dans la défense de cette neutralité. Les solutions empiriques apparaissent seules possibles. Si les arrangements préétablis présentent des garanties d'efficacité plus grandes, ces avantages doivent être mis en balance avec le danger d'abandonner ou de compromettre la neutralité même. Il est considéré ici que la balance penche en faveur de la neutralité.

x

x

x

Mais l'empirisme peut ne pas être aveugle.

Ce serait favoriser une vue claire des problèmes qui seraient soudainement à résoudre que de considérer, dès le temps de paix, les décisions qui seraient à prendre.

La première, comme il a été rappelé ci-dessus, porterait sur le principe d'un appel à l'assistance. Il y aurait le plus grand intérêt à ce qu'une décision fût prise sans tarder sur ce principe.

Au cas où cette décision serait positive, il serait nécessaire qu'elle fût connue de quelques uns.

Cette communication pourrait être faite ^{soit} confidentiellement et à quelques uns seulement, soit publiquement et à tous.

Si le second terme de l'alternative apparaissait plus conforme à l'esprit de neutralité, on imagine facilement, en une occasion choisie, une déclaration d'une personne responsable aux termes de laquelle, si la neutralité suisse était violée, le Gouvernement fédéral accepterait les concours qui se présenteraient pour repousser l'agresseur et défendre le statut de la Confédération.

Cette décision prise et connue, il serait également souhaitable qu'une prévision fût faite en ce qui concerne les modalités de l'appel à l'assistance.

Il conviendrait d'abord de savoir si cet appel serait fait après violation de la neutralité ou dès constatation d'une menace de violation. Du point de vue d'une assistance efficace, la seconde solution serait évidemment la meilleure, étant bien entendu qu'il appartiendrait au Gouvernement fédéral et non à des tiers d'apprécier et la menace et l'imminence du danger.

Le moment venu, enfin, l'appel peut être formulé de diverses manières.

Il peut être adressé au Conseil de Sécurité. Au cas probable où le Conseil ne pourrait en délibérer utilement, l'Assemblée, aux termes de la résolution "Acheson", a qualité pour suppléer à cette carence en adoptant des recommandations appropriées. L'avantage de cette procédure, ouverte à tous Etats membres ou non membres, est de permettre, sans attendre une agression effective, des mesures de surveillance internationale, telles que l'envoi d'observateurs sur place.

Au cas où l'appel direct aux Nations Unies n'apparaîtrait pas souhaitable, il pourrait être acheminé par intermédiaire. L'appel aux garants de 1815 répondrait à un tel objet. Certains de ces garants sont membres des Nations Unies, certains de l'O.T.A.N., certains des deux. Par les garants, le Gouvernement fédéral toucherait donc les deux. L'O.T.A.N. pourrait préparer une intervention éventuelle sans attendre que l'Assemblée lui

donne mandat de le faire.

Enfin, au cas où la Confédération, sous couvert d'une déclaration visant la neutralité, se joindrait aux Nations Unies, elle bénéficierait évidemment, en tant que membre de l'organisation, des garanties stipulées par la Charte et pourrait faire appel à ces garanties sans que sa neutralité pût être mise en cause.

Ces facilités supposeraient cependant : 1°) un accord du peuple suisse à l'entrée aux Nations Unies ; 2°) la certitude que le gouvernement soviétique n'opposerait pas un veto à l'admission de la Confédération présentée isolément ; 3°) l'accord des Nations Unies elles-mêmes et, en premier lieu, du Conseil de Sécurité, à une admission assortie de réserves.

L'opération suppose donc une préparation attentive en divers domaines. Cette préparation peut être longue. Elle risque de se heurter, en Suisse même, à de grandes difficultés. Peut-être serait-il préférable, compte tenu de ce qui précède, de s'en tenir à des procédures plus simples.

Peut-être est-il d'autres solutions encore. Toutes, semble-t-il, devraient être examinées et l'une retenue. Il serait en outre désirable que quelques uns fussent informés et du fait de la décision prise et de sa teneur.

X

X

X

Ces diverses décisions prises, il resterait à régler leur éventuelle application.

Si l'hypothèse de l'alliance, sous l'une ou l'autre de ses formes, ne paraît pas à retenir, il demeurerait cependant souhaitable de convenir de certaines définitions au moment où l'action commune s'engagerait. Il est normal en effet que le Gouvernement fédéral, liant son action militaire à celle d'un groupe de Puissances, veuille préciser ses objets, qui seraient la défense de son indépendance et le rétablissement de sa neutralité. Les Puissances assistances, à leur tour, auraient toutes

raisons de prendre acte de ce propos, de l'approuver, de marquer qu'elles n'ont elles-mêmes d'autre souci que d'aider le gouvernement neutre à réaliser son intention. Peut-être souhaiteraient-elles évoquer, à ce propos, les principes inscrits en tête de la Charte des Nations Unies et dont s'inspire le Pacte de l'Atlantique. Cet ensemble de points pourrait faire l'objet d'un échange de déclarations.

Il paraît d'autre part nécessaire de fixer les modalités de la collaboration militaire, de l'emploi des troupes autochtones et assistantes, de l'organisation du Commandement. L'Etat neutre peut avoir le désir de marquer sa situation particulière, cependant que les Puissances assistantes insisteraient sans doute sur l'unité du commandement.

Ces questions seraient normalement traitées dans le cadre d'une convention militaire.

Déclarations et convention ne peuvent être échangées et conclues qu'au moment même où la collaboration commencerait. Mais les parties en cause seraient bien inspirées d'étudier attentivement, dès le temps de paix, les stipulations que chacune entendrait y faire inscrire./.

M. le Chef du Département

ALFRED E. ZEINDLER

Ministre plénipotentiaire

Chef de la Division des Affaires politiques

Voulez le texte remis par l'Ambassade de Vienne.

Département politique fédéral

BERNE

24. 9.