

MM. les Conseillers de Légation

PROCES-VERBAL DE LA CONFERENCE DES MINISTRES

tenue à Berne le 6 septembre 1951

(Palais du Parlement, salle III)

sous la présidence de M. le Conseiller fédéral Max Petitpierre, Chef du Département politique.

MM. A. Douber, 1er Chef de section à la Division des Affaires administratives

Présents: Durr, 1er secrétaire de légation, Division des Affaires administratives

des chefs de poste

MM. les Ministres: Ch. Bruggmann 1er Chef de section à la Division des Affaires administratives

F. Kappeler

A. Brunner

R. Kohli

W. von Burg

E. Lardy

E. Celio

V. Nef

Ed. Feer

J. Rossat

P. Feldscher

P. de Salis

B. de Fischer

D. Secrétan

des autres Départements: M. Graessli

O. Seifert

M. le Ministre

R. Hohl

Ch. Stucki

M. Trossello, A. Huber du Conseil fédéral

H. de Torrenté

G. Jaccard

M. Klig, Directeur de l'administration fédérale

du Département politique fédéral

MM. les Ministres W. Stucki, Délégué du Conseil fédéral pour les missions spéciales

A. Zehnder, Chef de la Division des Affaires politiques

Ph. Zutter, Chef de la Division des Organisations internationales



## MM. les Conseillers de Légation du Département politique

- F. Hegg, Chef intérimaire de la Division des Affaires administratives
- G. Keel, Secrétaire du Département politique, Chef du Service de l'Information et Presse
- A. Boissier, Chef du protocole
- J. Decroux, Suppléant du Chef de la Division des Affaires politiques

- MM. A. Deuber, 1er Chef de section à la Division des Affaires administratives
- R. Dürr, 1er secrétaire de légation, Division des Affaires administratives
- F. Andres, 2ème chef de section, Division des Affaires administratives
- G. Bonnant, 2ème secrétaire de légation, Division des Affaires administratives
- P. Frochaux, juriste II, Division des Affaires administratives

des autres Départements

- M. le Ministre
- M. Troendle, Délégué du Conseil fédéral aux accords commerciaux et Chef de la commission pour les indemnités en matière de nationalisation
- M. M. Iklé, Directeur de l'administration fédérale des Finances



M. Max Petitpierre, Chef du Département politique ouvre la séance à 14h.30 en s'exprimant en substance comme suit:

J'ai l'honneur et le plaisir d'ouvrir la conférence des ministres de 1951 et de vous souhaiter au nom du Conseil fédéral et en mon nom personnel la bienvenue. L'ordre du jour de cette séance a pour objet des problèmes de nature administrative; demain, nous traiterons de questions politiques et politico-militaires.

La séance d'aujourd'hui est assez chargée. La première partie se rapporte à certains aspects du règlement du personnel du service extérieur, la 2ème concerne quatre questions spéciales qu'il nous sera sans doute possible d'examiner assez rapidement.

Vous avez tous reçu le projet de règlement. Comme il ne paraissait pas possible de procéder en une seule séance à un examen de toutes les dispositions qui y sont contenues, j'ai demandé à la Division des Affaires administratives d'en extraire les plus importantes.

J'aborde donc le premier objet à l'ordre du jour, à savoir le projet de règlement. Comme vous savez, au cours de ces dernières années, le problème d'un règlement du personnel du service extérieur a été soulevé tant par l'opinion publique que par la presse et le Parlement. Aujourd'hui encore d'aucuns s'élèvent contre le système de recrutement du personnel diplomatique, c'est-à-dire contre l'absence de règles objectives. Ce problème a été invoqué également à plusieurs reprises à la commission des affaires étrangères, qui m'a demandé, à titre consultatif, de lui présenter des propositions.

L'engagement intensif de personnel dans les années 1944-1946 a posé des problèmes désagréables à résoudre au moment où les effets de la guerre ont commencé à diminuer, c'est-à-dire 2 à 3 ans déjà après les hostilités. Ces circonstances m'ont engagé à faire appel à un expert en la personne de M. Muggli qui a joué un rôle efficace pendant la guerre à la tête des services de rationnement. Nous avons dû procéder à des licenciements, ce qui nous donna beaucoup d'ennuis. Le rapport Muggli contient encore



d'autres suggestions, en particulier la rationalisation du travail administratif à Berne et dans nos postes à l'étranger. Ces réformes s'effectuent plus lentement que je l'espérais. J'ai dû me rendre à l'évidence que l'administration n'est jamais pressée et qu'il nous faut sans cesse lutter contre cette force d'inertie qui lui est propre et dont, je tiens à le préciser, personne n'est responsable individuellement. L'élaboration d'un projet de statut a commencé en 1946, sous la direction de M. Daeniker, actuellement ministre à New Delhi. Le second projet qui est sous vos yeux représente un énorme travail et je tiens ici à remercier M. Rossat et ses collaborateurs.

Ce règlement soulève des questions de principe. Je ne suis pas partisan d'une législation abondante, car j'estime qu'on peut puiser plus de force dans la tradition que dans la loi. Mais nous devons songer au problème de la qualité du personnel diplomatique de la Confédération. Des progrès peuvent et doivent être réalisés dans ce domaine. Le recrutement doit être beaucoup plus strict. Comment procéderons-nous aux engagements futurs? Adopterons-nous le système du concours ou un autre? La question n'est pas encore tranchée. Mais ce dont je suis persuadé c'est qu'il faut absolument exclure le système qui consiste à engager du personnel sur la base de recommandations. Le recrutement doit se faire selon des critères objectifs. J'examinerai cette question incessamment avec la Division des Affaires administratives qui m'a proposé récemment un projet d'ordonnance sur le recrutement. Nous devons revoir également le problème de l'avancement. L'entrée d'un candidat au Département politique ne doit pas être une fin en soi mais un commencement. Il ne doit pas y avoir d'engagement définitif et immédiat; la titularisation ne devrait intervenir qu'après un stage de 2 à 3 ans, de manière qu'on puisse se rendre compte des aptitudes du candidat pour la carrière diplomatique. Les chefs de poste et, à Berne, les chefs de sections, sont responsables de la formation de leurs subordonnés et des renseignements qu'ils fournissent à la centrale sur ces derniers. Combien de fois ai-je constaté que les renseignements donnés par écrit sont excellents mais sont loin d'être confirmés par le chef de poste qui, lors d'un séjour subséquent en Suisse, vient nous dire



que son collaborateur n'est pas tout à fait tel qu'il l'a décrit. Sur la base de renseignements contradictoires vous comprendrez qu'il est difficile au Département d'arriver à des résultats positifs. De la formation de vos collaborateurs dépendent leur avenir et les services qu'ils pourront rendre plus tard au Département. Les expériences ont montré que les chefs de poste ne vouent pas assez de soins à cette formation; ils encourent là une responsabilité importante et lourde. Ce problème m'intéresse beaucoup et je pense qu'il vaudra mieux chercher à le résoudre sur un plan pratique, en dehors d'un règlement ou d'une ordonnance. Ces questions sont très importantes car une administration ne vaut que par les hommes qui la dirigent. Malgré les difficultés rencontrées j'espère arriver, avec votre collaboration, à des résultats concrets.

Autre question de principe. Faut-il que le règlement soit aussi volumineux et contenir toutes les dispositions applicables à l'ensemble. Il appartient à la centrale de la trancher. Ces deux questions, le contenu et la forme du règlement, seront résolues en tenant compte des discussions d'aujourd'hui. Pour commencer je pense qu'il vaudrait mieux aborder les points mentionnés dans la lettre du 14 juillet. Si vous avez d'autres remarques ou suggestions à formuler, vous voudrez bien nous les faire connaître par écrit avant le 15 octobre prochain. Ce délai me semble suffisant. Je vous engage également à nous écrire sur les problèmes traités aujourd'hui de manière que nous possédions l'ensemble de vos observations.

Je donne tout d'abord la parole à M. Hegg qui dirige la Division des Affaires administratives. Nous poursuivrons ensuite avec la discussion des points énumérés dans la lettre du 14 juillet.

Exposé de M. Hegg: s zum Besatzstatut und zu den dazu gehörigen Ausführungsverordnungen bzw. Reglementen.

"Was man schwarz auf weiss besitzt, kann man getrost nachhause tragen" hat, wie Sie wissen, Goethe gesagt. Wenn man sich das einfache Sätzlein durch den Kopf gehen lässt, dann kriegt man mehr und mehr das fatale Gefühl, dass hier nicht nur durchschaut sondern vorausgeschaut wurde, dass durch diese Formel eine Schwäche gerade unserer Zeit ihren Ausdruck fand. Nie zuvor wurde soviel schwarz auf weiss gesetzt wie in unseren Dezennien, nie zuvor ist wohl soviel reglementiert und kodifiziert worden und nie zuvor wurde soviel getrost nachhause getragen, das heisst nachher nie mehr angeguckt. Und da kommt zu allem Ueberfluss jetzt noch das Politische Departement mit einem Reglement.

sowohl des Ist das notwendig? des diplomatischen Dienstes

in Bezug Die Reglementierung des dienstlichen Verhältnisses zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer ist als notwendig erachtet worden für alle übrigen Verwaltungszweige des Bundes. Dies geschah, wie Ihnen bekannt ist, im Jahre 1927. Bis dahin war es so, dass der öffentlichrechtliche Vertrag, der dem Verhältnis der eidgenössischen Beamten zum Staat zugrunde lag, die wichtigsten Elemente eben dieses Dienstverhältnisses überhaupt nicht regelte, und der Beamte im Grunde sehr wenig über seine Rechte und Pflichten wusste. Wenn dies in der idyllischen Zeit vor dem ersten Weltkrieg noch angänglich war, so liess die Ausweitung des Verwaltungsapparates schon gleich nach jenem Kriege eine Reform als dringlich erscheinen. als unmöglich erscheinen lassen, ihre Stellung in gleicher Weise zu ordnen, wie dies für die üblichen Diener des Staates geschehen war.



So kam es zum Beamtenstatut und zu den dazu gehörigen Ausführungsverordnungen bzw. Reglementen.

Die Agenten des Auslandsdienstes der Eidgenossenschaft wurden hiervon nicht erfasst. Wohl bestand seit 1923 das Konsularreglement. Dieser Erlass umschrieb nicht nur das Mandat der Konsuln sondern regelte darüber hinaus auch noch Elemente ihres Dienstverhältnisses und wurde ergänzt durch ein Reglement gleichen Datums über die Bezüge der Konsularbeamten, was praktisch nur in Bezug auf die Honorarkonsuln und Kanzleibeamten von Bedeutung war, indem es kaum Berufskonsuln gab. Wohl wurde die Stellung einer Gruppe von Agenten, nämlich der Kanzleibeamten, durch das Konsularreglement insofern genauer definiert, als diese als Beamte des Bundes bezeichnet werden. Wohl ist dann 1929 die Stellung aller Agenten sowohl des konsularischen wie des diplomatischen Dienstes in Bezug auf ihre Gehälter derjenigen der Beamten assimiliert worden, aber eine eigentliche Regelung des Dienstverhältnisses der schweizerischen Konsuln und Diplomaten wurde nie ernsthaft in die Wege geleitet, abgesehen von einem im Jahre 1947 erstellten Entwurf.

Warum verbleiben denn gerade die Leute unseres Auslandsdienstes in einer solchen Ausnahmestellung? Handelte es sich nur um einen Zufall oder um eine beim Politischen Departement besonders zutage tretende Tendenz, Dinge, die man längst hätte tun sollen, auf die lange Bank zu schieben? Oder gab es und gibt es vielleicht irgendwelche besondere Gründe, die es von vornherein als besonders schwer oder unangezeigt oder sogar als unmöglich erscheinen lassen, ihre Stellung in gleicher Weise zu ordnen, wie dies für die üblichen Diener des Staates geschehen war.



Dass es besser wäre, die Auslandsagenten überhaupt ohne ein Statut zu lassen, ist zu keiner Zeit ernsthaft behauptet worden. Schon ganz kurze Zeit nach der Einführung des Beamtenstatuts und der Beamtenordnung wurde der Gedanke eines Sonderstatuts für sie ventiliert. Man war damals, wie schon so oft, sogar sehr optimistisch. Im Antrag an den Bundesrat vom 21. Dezember 1928 heisst es, die Vorbereitungen zu einem solchen Sonderstatut seien noch nicht ganz so weit fortgeschritten, dass an seine Inkraftsetzung vor Ende des Jahres gedacht werden könne. Aber trotz diesem prächtigen Optimismus harzte es eben. Heute kann man noch immer sagen, wie 1928, dass die Vorbereitungen noch nicht so weit gediehen seien, dass das Reglement schon in diesem Jahre das Licht der Welt erblicken könne. Immerhin kamen schon damals Vorarbeiten zustande, die den Redaktoren späterer Entwürfe als sogenannte Eselsleiter dienen konnten.

Ein Grund, warum es harzte, liegt wohl ganz einfach darin, dass beim Politischen Departement schon damals dringende und aktuelle Aufgaben in Gefahr waren, von noch dringlicheren und aktuelleren verdrängt zu werden. Es gibt aber auch noch andere Gründe. So zum Beispiel musste es sicher von Anfang an als besonders schwierig erscheinen, das dienstliche Verhältnis von Leuten zu ordnen, die ständig unter ganz anderen Verhältnissen als den heimischen zu arbeiten berufen waren und die ausserdem einem in mancher Hinsicht eigenartigen Berufe angehörten, der nicht ohne weiteres nach den für die übrige Verwaltung massgebenden Grundsätzen reglementiert werden konnte. Wie hätte auch ein Beruf nicht als eigenartig erscheinen sollen, für den Leute kandidierten, die während geraumer Zeit Gratisarbeit zu leisten gewillt waren. So etwas gab es in der übrigen Verwaltung nicht, und der Ge-



danke lag wohl nahe, dass in diesem Berufe gerade angesichts solcher Zustände eine genaue Festlegung der Pflichten und Rechte oder jedenfalls wenigstens der letzteren nicht dringlich war. Der Beruf musste ja schliesslich für seine Angehörigen gewaltige, vielleicht sogar noch versteckte Vorteile bieten, wenn man sogar auf eine Entschädigung für die Arbeit verzichten konnte.

Wir haben bisher einen Blick auf die Gründe geworfen, die die Aufstellung eines Statuts für die Agenten unseres Aussendienstes verzögerten. Haben wir diese Verzögerung zu bedauern? Wohl kaum. Wäre ein Reglement für unseren Aussendienst schon früher in Kraft gesetzt worden, so hätte es ohne Zweifel seither mehrmals von Grund aus geändert werden müssen, so rasch ist die Entwicklung fortgeschritten und so sehr haben sich Gelegenheiten geboten, ursprünglich vorhandene Vorstellungen zu ändern, namentlich in der Folge der regen Diskussion, die in andern Ländern über die Formung und den Ausbau des auswärtigen Dienstes geführt wurden. Es hat sich also schon gelohnt, etwas zurückzuhalten. Fragen, die viel Arbeit und Kopfzerbrechen verursacht hätten, haben sich, was gelegentlich vorkommen soll, von selber erledigt.

Eine weitere Frage, die wir uns jetzt stellen müssen, ist die, ob die Gründe, die ein Statut für unseren Aussendienst verzögert haben, es als angezeigt erscheinen lassen, weiterhin zuzuwarten oder eventuell gar zu verzichten. Aus der Tatsache, dass Ihnen heute ein neuer Entwurf zur Diskussion vorgelegt wird, der auch schon mit andern interessierten Verwaltungszweigen offiziös diskutiert worden ist, können Sie schliessen, dass das Departement nicht dieser Auffassung ist.

Wenn man den Augenblick für das Reglement als gekommen erachtet, so dürfte man vor allem von der Idee



ausgehen, dass auch beim Politischen Departement eine erste grosse Phase der Entwicklung nunmehr ihren vorläufigen Abschluss gefunden hat. Vorerst einmal, was das Wachstum, was die Grösse des Departements anbetrifft. Das Wachstum unseres Departements hat seit einigen Dezennien genau so explosive Züge aufgewiesen, wie das Wachstum irgend eines andern Zweiges der Staatsverwaltung, oft sogar noch explosivere. Man kann das mit einem kleinen Beispiel viel besser illustrieren als mit allen Zahlen. Während heute, sagen wir einmal, der Chiffredienst eine respektable Organisation darstellt, so war der gleiche Dienst noch während des ersten Weltkrieges auf eine Art und Weise organisiert, die uns heute schon eher amüsiert. Der damalige Chef der Abteilung für Auswärtiges hat mir nämlich selber erzählt, dass er während längerer Zeit auch der einzige Chiffreur des Departements gewesen sei. Die einlaufenden Chiffretelegramme seien jeweilen abends in seine Wohnung verbracht worden, und seine Frau habe, um sich die häufigen Gänge vom dritten Stock ins Parterre zu ersparen, jeweilen einen Marktkorb an einer Schnur durchs Fenster hinaus zum wartenden Telegrammboten hinabgleiten lassen, um die Telegramme so in Empfang zu nehmen. Heute müsste ein solches Vorgehen schon im Hinblick auf die Bestimmungen des Zirkularschreibens über Sicherheitsmassnahmen disziplinarisch geahndet werden.

Das Wachstum des Departementes kann, wie gesagt, als vorläufig zum Stillstand gekommen betrachtet werden, unbeschadet der Tatsache, dass in näherer oder fernerer Zukunft noch einige Posten zu eröffnen sein werden. Aber auch etwas anderes, vielleicht noch wichtigeres, ist zu einem Abschluss gekommen, nämlich die Wandlung des Departements im Hinblick auf die Art der von ihm beschäftigten Agenten. Während die Rekrutierung im Politischen Departement vor dem ersten Weltkrieg sich ziemlich

hiersu. Was man jetzt mit einem Reglement anstrebt, be-



weitgehend an die von andern Ländern auf diesem Gebiet geschaffene Tradition anlehnte, während also auch bei uns Herkunft und soziale Stellung eine wesentliche wenn nicht ausschlaggebende Rolle spielten, so macht sich seither bei uns wie in praktisch allen andern Ländern eine markante Tendenz zur Demokratisierung geltend, die den Beruf qualifizierten Leuten aus allen Schichten der Bevölkerung eröffnen will. Diese Tendenz ist so konsequent verfolgt worden, dass schon heute die von ihr verfolgten Ziele als erreicht gelten können. Schon heute gibt es nur noch verschwindend wenig Agenten unseres diplomatischen Dienstes, die in der Lage und willens sind, ihren Posten vor allem als Ehrenposten aufzufassen und ihre persönlichen materiellen Hilfsmittel in seinen Dienst zu stellen. Ein neuer Typ von Leuten ist zu finden, der keineswegs gesonnen ist, "in majorem gloriam officii" auf eine Regelung seines materiellen Daseins nach Grundsätzen, die für die übrigen Staatsbeamten gelten, zu verzichten. Manchmal könnte es einem fast scheinen, dass namentlich die jüngern Agenten des Departements von einem vorwiegend gewerkschaftlichen Geiste, um nicht mehr zu sagen, beseelt seien.

Diese Entwicklung, ob man sie nun begrüße oder bedauere, war unvermeidlich. Ohne sie wäre es nie möglich gewesen, alle die fachlich für die Aufgaben des Departements qualifizierten Leute zu finden, deren das Departement bedurfte. Es erweist sich aber als unmöglich, ein Departement enorm auszubauen, damit auf die Vorteile des alten Systems mit seinen viel stärkern persönlichen Kontakten, mit seiner viel homogeneren Zusammensetzung in Bezug auf die Persönlichkeit der Agenten notgedrungen zu verzichten, ohne Aenderungen in der Gestaltung des Dienstverhältnisses vorzunehmen.

Im Grunde ist man ja schon lange auf dem Wege hierzu. Was man jetzt mit einem Reglement anstrebt, be-



steht zum grossen Teil schon lange als eine Art Gewohnheitsrecht. Seit mehreren Jahren schon hat das Politische Departement beim Finanzdepartement weitgehendes Verständnis dafür gefunden, dass der besonderen Lage seiner Agenten Rechnung zu tragen sei. Es handelt sich vielfach heute nur noch darum, in Regelementsform festzustellen, was schon ist. Das Reglement, das vor Ihnen liegt, stellt also kaum noch etwas Bahnbrechendes, Neues dar, für das es zu kämpfen gilt. Uebrigens nimmt vorläufig niemand an, dass es sich allenfalls höchstens nur in Bezug auf unbedeutende Einzelheiten als abänderungsbedürftig erweisen könnte. Die Diskussion darüber ist also auch in Bezug auf wesentliche Punkte noch durchaus frei und offen. Auch der Sprechende hat keinen Grund, das Reglement in seiner vorliegenden Form durch dick und dünn in allen Einzelheiten zu verteidigen, ganz abgesehen davon, dass er an seinem Zustandekommen einen relativ kleinen Anteil gehabt hat.

Was wird nun in diesem Reglement im Wesentlichen gesagt? Vorerst einmal tut das Reglement den Schritt, der schon längst fällig war, nachdem die Stellung unserer Auslandsagenten schon seit einem Vierteljahrhundert praktisch derjenigen von Beamten assimiliert worden ist: es erklärt unsere Auslandsagenten als Beamte, auf die das Beamtengesetz nicht mehr per analogiam sondern direkt anwendbar ist. Um eine revolutionäre Massnahme handelt es sich hier gewiss nicht. Andere Länder, um nur Frankreich und England zu nennen, haben das gleiche getan, ohne dass daraus Nachteile für ihren Aussendienst entstanden wären.

Dies ist sozusagen der eine Grundpfeiler des Statuts: unseren Leuten, ob sie sich nun in der Zentrale, in Peking oder Washington befinden, die gleichen arbeits-

Prinzip das Anrecht auf irgendeine Entschädigung oder Zulage festzuhalten, hat den Vorteil, dass jeweilen der fortschreitenden Entwicklung, sei es nun in Bezug auf



vertraglichen Grundbedingungen zu sichern. Die andere wesentliche Aufgabe des Reglements bestand gerade im Gegenteil nämlich darin, für unser Personal im Ausland diejenigen Rechte und Pflichten festzulegen, die sich aus der Besonderheit ihrer Arbeitsaufgabe ergaben und die von den Rechten und Pflichten unserer Beamten an der Zentrale und der übrigen Beamtenschaft notgedrungen verschieden sind.

Insoweit als die Arbeitsbedingungen unseres Auslandpersonals von denjenigen der übrigen Beamtenschaft abweichen, weicht auch die Beamtenordnung III von der Beamtenordnung I ab. Bei der Aufstellung eines Reglements gemäss dieser Grundidee hat man sich aber bestrebt, nicht in eine starre Kodifikation aller möglichen Details zu verfallen. So werden, um einen der wichtigsten Artikel zu nehmen, in Artikel 50 nicht die Auslandszulagen für jedes Land festgelegt, sondern es wird einfach das Prinzip festgehalten. Es wird nur festgestellt, dass der Beamte ein Recht auf eine Auslandszulage habe, sofern die Existenzbedingungen an seinem Aufenthaltsort und die Ausgaben, die seine offizielle Stellung mit sich bringt, dies notwendig machen. In Artikel 57 wird festgestellt, dass Zulagen und Entschädigungen der verschiedensten Art, wie sie in einer Reihe von Artikeln des Reglements vorgesehen sind, jederzeit revidiert werden können, sofern die Existenzbedingungen am Aufenthaltsort des Beamten dies rechtfertigen. Im Artikel 58, um ein weiteres Beispiel zu nennen, wird das Prinzip des Anrechts auf eine Einrichtungsentschädigung festgehalten, im Artikel 59 das Prinzip des Anrechts auf eine Ausrüstungsentschädigung, im Artikel 53 das Prinzip auf eine Entschädigung für Reise- und damit zusammenhängende Spesen im Versetzungsfall. Dieses Vorgehen, im Reglement jeweilen nur im Prinzip das Anrecht auf irgendeine Entschädigung oder Zulage festzuhalten, hat den Vorteil, dass jeweilen der fortschreitenden Entwicklung, sei es nun in Bezug auf Er-



fordernisse, die an unser Personal gestellt werden oder in Bezug beispielsweise auf gestiegene Lebenskosten, immer Rechnung getragen werden kann.

Ueber wichtige Aspekte des dienstlichen Verhältnisses der Auslandsbeamten wie Anstellungen und Beförderungen spricht sich das Reglement nicht direkt aus, sondern es überlässt ihre Regelung einem künftigen internen Reglement. Wir haben uns hierin den Wünschen des Finanzdepartements gefügt, das keine generelle durch den Bundesrat zu erlassende Promotionsordnung provoziert sehen wollte. Andererseits enthält der vorliegende Entwurf aber Bestimmungen, die auf die Beförderungsmöglichkeiten direkt von Einfluss sind, indem es beispielsweise zwei Klassen von Legationsräten, Generalkonsuln und Konsuln und - dies ist allerdings in dem Ihnen vorliegenden Exemplar noch nicht der Fall - zwei Klassen von Ministern vorsieht. Was die Legationsräte und Generalkonsuln anbetrifft, so haben wir ja heute schon praktisch zwei Klassen, aber der Uebergang von der einen zur andern hat nicht den Charakter einer Beförderung, indem er erst beim Erreichen des Maximums der unteren Klasse stattfinden kann. Ohne der Diskussion vorgreifen zu wollen, möchte ich hier noch feststellen, dass die Aufteilung der Legationsräte in zwei Klassen angesichts der in den nächsten Jahren zu erwartenden starken zahlenmässigen Vermehrung innerhalb dieser Rangklasse angezeigt erscheint. Die Tatsache der zu grossen Zahl von Anwärtern auf noch höhere Stufen hat logischerweise eine verlängerte Wartezeit für den Einzelnen zur Folge, und es erscheint als unbillig, verdiente ältere Legationsräte allzu lange in der gleichen Klasse wie ihre frisch ernannten Kollegen zu belassen. Was die zwei Klassen von Ministern anbetrifft, so rechtfertigen sie sich vor allem deshalb



weil es sich doch in näherer oder fernerer Zukunft als angezeigt erweisen könnte, in gewisse Länder, in denen wir gegenwärtig als einziges Land nur durch Geschäftsträger vertreten sind, einen Minister zu entsenden, und da es als nicht ganz richtig erscheint, solche Posten durch Minister gleichen Ranges wie in den grossen Hauptstädten leiten zu lassen, umsomehr als uns auch die Nuancierungsmöglichkeit Botschafter/Minister fehlt. Die Frage der zwei Klassen von Ministern dürfte weniger Anlass zur Diskussion geben als die prinzipielle Frage der Einbeziehung der Minister in die Beamtenschaft. Gegen dieses Projekt ist bereits von Seiten verschiedener Ihrer Kollegen Kritik laut geworden. Sie geht darauf hinaus, dass es sich um eine Gleichschaltungsmassnahme handelt, die eine Verkennung wesentlicher Aspekte des Gesandtenmandats verrate. Da die ausserordentlichen Gesandten und bevollmächtigten Minister ihrer Natur nach unmittelbare Vertretungsorgane der Regierung des Staates seien, deren Willen sie bei der Regierung des Empfangsstaates zum Ausdruck bringen sollen und da sie ganz allgemein mit der Wahrung der Beziehungen von Staat zu Staat betraut seien, müsse ihnen eine grössere Selbständigkeit als gewöhnlichen Beamten zugesichert sein. Zweifellos ist es schon so, dass die Selbständigkeit der ausserordentlichen Gesandten und bevollmächtigten Minister längst nicht mehr den Konzeptionen aus der Zeit des Wienerkongresses entspricht. Eine westschweizerische Zeitung ist kürzlich - also bevor sie vom Projekt der Beamtenminister Kenntnis haben konnte - sogar so weit gegangen, die *envoyés extraordinaires et ministres plénipotentiaires* als Herren zu charakterisieren, dont les pouvoirs manquent singulièrement de plénitude. Ob aber die Selbständigkeit unserer Gesandten durch die fragliche Massnahme, die ja schliesslich nicht ihr Mandat, sondern nur ihre administrative Stellung berührt, wirklich entscheidend eingeschränkt wird, darüber wird wohl noch zu diskutieren sein.



Wir haben, Herr Bundesrat, meine Herren, einen kurzen Blick auf einige wesentliche Teile des Reglements geworfen. Wir haben, ausgehend vom Gedanken, dass eine Reglementierung die ständig notwendige Anpassung an die fortschreitende Entwicklung nicht hindern darf, insbesondere auch die Frage geprüft, ob hier Befürchtungen am Platz sind. Bisher wäre dies wahrscheinlich der Fall gewesen. Ob dies jetzt noch so ist, ob es nicht besser wäre, mit dem in den letzten Jahren verfolgten empirischen System weiterzufahren, also in Verhandlungen vor allem mit dem Finanzdepartement sich der Entwicklung ständig neu anzupassen, ist eine Frage, die man sich stellen kann. Das Departement ist der Ansicht, dass der Moment gekommen sei und dass das Reglement in seiner vorliegenden Form neue Anpassungen keineswegs verunmöglicht. Allgemein darf gelten, dass ein vertraglich geregeltes Dienstverhältnis für Arbeitnehmer und Arbeitgeber besser ist als ein unreguliertes. Dies gilt wohl ganz besonders dann, wenn der eine der beiden Teile der Staat ist, der ja bekanntlich am Bestehen eines stabilen Treueverhältnisses zwischen ihm und seinen Arbeitnehmern ein eminentes Interesse hat. Wohl ist ein Allzuviel an Reglementation, ein Allzuviel an kodifizierten Rechten und Pflichten, die dann im guten oder schlechten Sinne angewendet werden könne, schädlich, aber auch hier dürfte das richtige Mass gewahrt worden sein. Man könnte sich vielleicht noch fragen, ob nicht der Widerwillen unserer Leute, auch nur vorübergehend an der Zentrale beschäftigt zu werden, noch grösser werden wird, nachdem die Bedürfnisse unseres Auslandspersonals eine so weitgehende Berücksichtigung erfahren haben, wie dies im Reglement der Fall ist. Sicher ist, dass die Befriedigung so vieler Wünsche unseres Auslandspersonals die Anmeldung von Wünschen seitens der übrigen Beamtenschaft nach sich ziehen wird, was übrigens einer der wichtigsten Gründe für die zögernde Haltung des



Finanzdepartements ist. Wie dem auch sei, so werde jedenfalls unsererseits der Bogen nicht überspannt und niemand wird behaupten können, dass das vorliegende Reglement auf die Schaffung einer privilegierten Klasse abziele, was man vielleicht noch von früheren Entwürfen hätte sagen können.

Längst nicht alle, vielleicht nicht einmal die wichtigsten Aspekte des Dienstverhältnisses unserer Auslandsagenten werden durch den vorliegenden Reglementsentwurf geregelt. Eine wirkliche Garantie dafür, dass er beispielsweise in Bezug auf Beförderungen und Versetzungen gerecht und seinen Fähigkeiten entsprechend behandelt werde, findet der einzelne Beamte im Reglement nicht. Er findet auch keine Garantie dafür, dass das Total seiner Bezüge, beispielsweise in Ländern, in denen die Berechnung der verschiedenen Zulagen auf Schwierigkeiten stösst, wirklich angemessen sein wird, weil solche Garantien überhaupt nicht in Reglementsform gegeben werden können. Wichtiger als die Frage, ob wir ein Reglement haben oder nicht, wird deshalb nach wie vor eine andere Frage sein, nämlich die, ob ein Vertrauensverhältnis zwischen der Zentrale und ihren Auslandsagenten besteht. Das Vorhandensein eines solchen Vertrauensverhältnisses ist wohl in den vergangenen Jahren mehr als einmal in Zweifel gezogen worden, und zwar sind es leider nicht nur die Auslandsbeamten, die gelegentlich Grund zu Zweifeln zu haben glauben, sondern auch die Zentrale selber. Mehr als nur einmal hat die Zentrale feststellen müssen, dass sich gewisse Auslandsagenten nicht gerne in die Karten blicken lassen und so die Bemühungen der Zentrale, für eine gerechte Festsetzung der Bezüge - um nur diese zentrale Frage herauszugreifen - vereiteln. Sie hat viele Beispiele dafür, wie Auslandsbeamte wohl ständig auf ihre immer grösser werdenden



Lasten und Verpflichtungen pochen, aber sich einer Kontrolle über diese Dinge kräftig widersetzen, mit dem Hinweis darauf, dass Kontrolle Eingriff in ihre Privatsphäre bedeuten würde. Es ist klar, dass eine solche Einstellung die sinngemässe Anwendung jedes Reglements in Frage stellt. Sie ist das beste Mittel, um die Zentrale misstrauisch zu machen und sie zu einer in vielen Fällen allzu vorsichtigen Haltung zu verleiten, was dann wiederum das Misstrauen der Auslandsagenten erweckt. Auf diese Weise wird es schwer möglich sein, ein richtiges Vertrauensverhältnis zu schaffen und zu erhalten. Es ist umso schwerer, als bekanntlich eine Reihe von Ländern ihre diplomatischen Agenten grosszügiger behandeln als wir dies tun oder tun können. Menschlich ist es ja so verständlich, dass sich ein Unwille hierüber gerade bei jemandem einstellt, der sein Leben in den Milieus zubringt, in welche unsere Auslandsagenten hineigesetzt sind. Aber auch diese Leute müssen verstehen, dass nicht alles nur vom guten Willen und von der Einsicht der Zentrale abhängt, sondern dass diese ihrerseits mit festen Gegebenheiten wie mit der Einstellung des Schweizervolkes zum Beamtenstand und mit der schweizerischen Lebensauffassung überhaupt zu rechnen hat. Wenn es gelingt, den vorhandenen Unwillen über das "lästige" Vorhandensein solcher Gegebenheiten zu zerstreuen und an seine Stelle da und dort wieder etwas mehr Berufsethos aufkommen zu lassen, dann wird schon viel gewonnen sein. Dann kann dieses Reglement, das im Entwurf vor Ihnen liegt, auch in dem Sinn und Geist angewendet werden, der es erst zu einem nützlichen Instrument werden lässt.

Reglements für das Personal  
unseres Aussendienstes wurde bereits zurzeit des Herrn Bundesrat  
Hofmann geprüft. Die Realisierung war aber bis jetzt nicht  
=====  
möglich, weil die Sonderstellung der Postenchefs eine besondere



M. le Conseiller fédéral Petitpierre:

Je remercie M. Hegg pour son exposé et ouvre la discussion sur la première question mentionnée dans la lettre du 14 juillet 1951, concernant la situation administrative des ministres. Selon l'art. 4 du projet No 2, les ministres sont placés sous le statut des fonctionnaires. Le premier projet les laissait en dehors de cette réglementation. Cependant, j'avais demandé aux Affaires administratives de prévoir certaines dispositions applicables aux ministres. Je pensais qu'il aurait été possible d'envisager un chapitre spécial pour eux, sans les inclure dans la hiérarchie prévue à l'art. 4. Il est clair cependant qu'en définissant le statut des diplomates, on ne peut pas passer sous silence nos ministres qui sont les principaux collaborateurs diplomatiques du Conseil fédéral. Les affaires administratives, interprétant ma pensée dans un sens large, ont estimé devoir inclure les ministres dans le règlement. Je n'ai pas voulu modifier ce projet trouvant qu'il était préférable d'attendre le résultat des délibérations d'aujourd'hui. J'ouvre donc la discussion sur ce point en vous demandant d'être aussi bref que possible de manière que chacun d'entre vous puisse s'exprimer.

M. le Ministre Walter Stucki:

Zwei Gründe veranlassen mich, die Diskussion über den Reglementsentwurf zu eröffnen. Erstens bin ich hier der rangälteste Minister und zweitens gehöre ich nicht dem Aussendienst an. Ich bin somit in der Lage, objektiv über das Problem zu sprechen.

Die Frage der Schaffung eines Reglements für das Personal unseres Aussendienstes wurde bereits zurzeit des Herrn Bundesrat Hofmann geprüft. Die Realisierung war aber bis jetzt nicht möglich, weil die Sonderstellung der Postenchefs eine besondere



Was die Einteilung der Minister in zwei Kategorien Reglementierung erheischt. Früher gab es noch eine Zeit, wo die Minister eine Sonderstellung gehabt haben. Leider ist diese im Laufe der Zeit beträchtlich abgewertet worden. Heute sind unsere Minister im Gegensatz zu früher der öffentlichen und parlamentarischen Kritik ausgesetzt.

Das vorliegende Reglement findet auf sämtliche Aussenbeamten vom Minister bis zum kleinsten Funktionär der 23. Besoldungsklasse Anwendung. Ich kann mich dabei eines Gefühls des Unbehagens nicht erwehren. Ein Minister wird als höchster Vertreter seines Landes im Empfangsstaat mit allen Ehren empfangen, der Absendestaat aber behandelt ihn nach dem neuen Reglementsentwurf wie einen seiner kleinsten Beamten. Ich bin der Auffassung, dass die Anwendung der Bestimmungen des Reglementsentwurfes auf unsere höchsten Vertreter des Landes stossend wirken muss. Wenn wir die Stellung unserer Minister nicht weiter abwerten wollen, dann sollten wir die Bestimmungen des Reglementsentwurfes nicht auf unsere höchsten Landesvertreter anwenden. Hingegen bin ich durchaus damit einverstanden, dass der Reglementsentwurf auf das übrige Auslandspersonal angewendet wird.

Ich mache im übrigen darauf aufmerksam, dass der neue Entwurf stark von der Beamtenordnung I für den Innendienst beeinflusst ist. Es wird darin dem Finanzdepartement, insbesondere dem Personalamt, ein grosses Mitspracherecht eingeräumt. Wenn dieses Mitspracherecht auch in Bezug auf die Innenbeamten am Platze ist, so habe ich doch gewisse Bedenken in Bezug auf unsere Aussenbeamten. Es müsste von unserem Personalamt verlangt werden, dass es den Aussendienst aus eigener Erfahrung kennt. Ich habe aber den Beweis, dass dies nicht der Fall ist. Ich erachte es deshalb als gefährlich, dem Personalamt ein derartig weitgehendes Mitspracherecht zu geben, wobei ich aber unterstreichen möchte, dass ich in keiner Weise etwa die Ausschaltung des erwähnten Amtes im Auge hätte.



Was die Einteilung der Minister in zwei Kategorien anbelangt, so sollte man davon meines Erachtens absehen. Es sind wohl finanzielle Gründe, welche das Departement zu einer solchen Zweiteilung führen. Die Einsparungen werden sich aber teuer bezahlt machen in Anbetracht der Bitterkeit, welche infolgedessen inskünftig in Beförderungsangelegenheiten entstehen wird.

M. le Conseiller fédéral Petitpierre:

Je remercie M. le Ministre Stucki d'avoir exprimé franchement son opinion. Une question me paraît d'ores et déjà résolue, celle à savoir si les ministres doivent être éliminés de la hiérarchie prévue à l'art. 4. A cet égard, je partage les vues du Ministre Stucki. Toutefois, ceci n'exclut pas le fait qu'il conviendrait de consacrer dans le règlement un chapitre spécial aux ministres. Sur ce point je pense qu'il n'y a pas lieu d'insister; néanmoins il était intéressant de provoquer la discussion sur cette question. Mais quel est, somme toute, le statut juridique des ministres? Ce ne sont ni des magistrats ni des fonctionnaires; ils se trouvent dans une situation "sui generis". On peut fort bien concevoir que le diplomate soit fonctionnaire jusqu'au grade de conseiller de légation, puis qu'il passe dans la nouvelle catégorie lors de sa nomination comme ministre. Il est bien entendu aussi que les ministres continueront à bénéficier, à l'avenir, des avantages qui leur étaient concédés par l'application, par analogie, de certaines dispositions du règlement des fonctionnaires I. Je pense qu'il ne sera pas très difficile de faire la synthèse de cette situation particulière. Les ministres sont des agents de la Confédération; leur statut doit être défini lors même qu'il s'agirait d'un statut à part. Etes-vous d'accord sur une conception de cette nature?



M. le Ministre Hohl:

Ich schliesse mich den Ausführungen von Herrn Minister Stucki an. Weil der Herr Departementschef bereits über die Frage der Behandlung unserer Minister im künftigen Reglement entschieden hat, habe ich hiezu nichts mehr zu bemerken.

Was die Einteilung der Minister in zwei Kategorien anbelangt, so bin ich ebenfalls der Meinung, dass davon abgesehen werden sollte. Intern ist immer eine Scheidung möglich und zwar in Bezug auf die Höhe des Salärs. Nach aussen kommt die Zweiteilung ohnehin nicht zum Ausdruck. Ein Minister bleibt ein Minister, sei er nun erster oder zweiter Klasse. Ich erlaube mir aber die Frage aufzuwerfen, ob die vorgesehenen Minister erster Klasse nicht zu Botschaftern ernannt werden könnten. Ich bin mir bewusst, dass es bei uns als un-demokratisch angesehen wird, Botschafter zu haben. Bekanntlich besteht aber gegenwärtig in andern Staaten die Tendenz, Botschafter zu ernennen. Es ist deshalb nicht ganz überflüssig, wenn wir auch heute diese Frage streifen.

M. le Ministre Lardy:

Les raisons qu'a invoquées le Ministre Stucki en faveur du maintien d'une situation spéciale aux ministres doivent certainement avoir déjà reçu une réponse du Conseil fédéral. Nos diplomates constituent une catégorie à part parmi les fonctionnaires; ils ne dépendent pas du département mais du Conseil fédéral. Ce statut particulier doit donc être étudié à part. Reste à savoir si on doit le définir ou non. Je n'en suis pas convaincu. Quant aux chicanes administratives, je relève qu'elles existent depuis fort longtemps puisqu'il y a 50 ans déjà mon père en faisait l'expérience. Quant aux ministres, leur situation est éminemment particulière, mais ce



qu'ils désirent obtenir c'est une certaine certitude, quelques assurances quant à leurs possibilités matérielles. Tout au long de leur carrière diplomatique, cette incertitude monte. Il est indispensable de leur donner une situation financière stable de manière qu'ils puissent établir un budget et s'organiser. Nous aurons tous à y gagner. Comment réglementer toute cette question? Le problème me paraît extrêmement difficile. Je n'ai pas essayé de le résoudre n'ayant pas les compétences à cet effet.

Quant à instituer une deuxième catégorie de ministres, je suggérerais de l'abandonner et de demeurer là où nous en sommes aujourd'hui. Le jour où vous vous déciderez à créer des ambassadeurs, les ministres constitueront ipso facto la 2ème classe de chefs de mission. Si l'on songe aux représentations extra-européennes, elles sont bientôt toutes dirigées par un ambassadeur. C'est un fait qu'on ne doit pas négliger. Sur le plan interne, les renseignements que j'ai obtenus montrent quels sont les efforts déployés par les ministres pour accéder au rang d'ambassadeur. Nos ministres de 2ème classe auraient les mêmes préoccupations; ils seraient, de plus, amenés à faire des comparaisons. Avec le détachement d'un homme qui s'en va et qui ne cherche ni à devenir ni à rester, je vous demanderais d'épargner à mes collègues cette nouvelle cause de susceptibilité.

M. le Conseiller fédéral Petitpierre:

Je ne partage pas les griefs prononcés ici contre l'administration lorsqu'ils concernent des questions de frais. Notre pays aime l'exactitude, tout particulièrement en matière comptable. Les membres du Conseil fédéral doivent eux-mêmes chaque mois indiquer le nombre de kilomètres parcourus pour des courses privées avec une voiture appartenant à la Confédération. Nous nous en accommodons bon gré mal gré. La question des am-



bassadeurs ne se pose pas aujourd'hui. Bien qu'il existe une vague d'inflation dans la carrière, je n'ai pas l'intention de proposer au Conseil fédéral de modifier le régime de notre représentation diplomatique. Notre point de vue à ce sujet est différent de celui des gouvernements étrangers. Je vous signale que 7 à 8 ambassadeurs étrangers sont accrédités en Suisse comme ministres. Nous avons donc eu raison de résister à cette vague puisque des ambassadeurs ont renoncé à leur titre pour occuper un poste de ministre en Suisse. De toute manière ce problème n'est pas urgent. Je suis d'avis que le régime actuel est conforme à notre tradition. L'opinion publique s'opposerait sans doute à un changement; ce qui n'est d'ailleurs pas décisif. Si j'étais convaincu de la nécessité de créer des postes d'ambassadeurs je m'efforcerais d'obtenir l'assentiment de mes collègues du Conseil fédéral, celui des chambres et de l'opinion publique. Mais revenons à la question à l'ordre du jour. Nous ne sommes pas les premiers à vouloir donner la qualité de fonctionnaire à des ministres. La France, qui est pourtant très respectueuse des traditions diplomatiques, a fait de ses ministres et ambassadeurs des fonctionnaires. C'est une question de mots. J'estime pour ma part que notre règlement doit faire une discrimination entre ministres et autres fonctionnaires diplomatiques. Je constate que l'unanimité règne sur ce point. Mais il y a une autre question de base à trancher. Le régime actuel qui règle les rapports de service des collaborateurs du Département politique à Berne est différent de celui qui fixe les rapports de nos agents à l'étranger. Je me rallie à l'opinion émise par les Affaires administratives à savoir qu'il convient d'unifier le système car ces agents effectuent alternativement des séjours à



Le délai fixé au 15 octobre ne paraît court pour pour-  
Berne et à l'étranger. C'est à mon avis une amélioration que  
de les placer tous sous le même régime. Je vous demanderais  
de me faire savoir si vous partagez mon point de vue sur cette  
première question.

M. le Ministre Secrétaire:

Lorsque j'ai reçu le document, j'ai éprouvé une grande  
déception. Je m'attendais à tout autre chose. Un règlement di-  
plomatique n'existe pas encore. Le règlement consulaire ne suf-  
fit pas. Il convient, à mon avis, de régler les tâches diploma-  
tiques et les compétences des missions diplomatiques, toutes  
choses qui ont donné lieu à des discussions assez vives avec  
la centrale qui, en définitive, ne se limite pas à régler les  
questions de personnel et de traitements, mais veut régler  
même notre travail. Ce n'est pas de Berne qu'il est possible  
de nous dire ce que nous avons à faire. Bien des pays ont un  
règlement diplomatique.

En recevant cette étude, j'ai éprouvé encore un autre  
sentiment. Combien de textes, de circulaires et d'instructions  
régissent notre existence. Il est impossible que mes collabora-  
teurs se mettent dans la tête tous les textes des Affaires ad-  
ministratives. Je leur ai demandé de me présenter tous les do-  
cuments émanant de cette division: 207 documents, pour la seule  
Division des Affaires administratives, dont plusieurs de plus  
de 100 pages. Ce sont tous ces textes qu'un homme doit se  
mettre dans la tête plus le livre que j'ai sous les yeux. Aussi  
une discussion de détails ne me paraîtrait pas assez fructueuse  
et intéressante. Je préférerais qu'on se limite aux principes  
généraux qui ont inspiré les auteurs de ce règlement plutôt  
qu'une discussion sur certains articles.



Le délai fixé au 15 octobre me paraît court pour pouvoir formuler nos observations par écrit. Je propose à M. le Conseiller fédéral Petitpierre de le prolonger pour nous donner à tous la possibilité de nous prononcer. Quant à nous demander notre propre avis sur notre propre situation, un sentiment interne m'empêche de dire si les dispositions prévues dans le règlement correspondent à notre situation. Je remercie M. le Ministre Stucki d'avoir, par sa voix autorisée, su nous soulager de cette tâche et que vous vous soyez vous-même, M. le Conseiller fédéral, rallié à l'idée de traiter de la situation des ministres dans un chapitre spécial. J'aurais encore une remarque ou une suggestion à formuler: nos correspondants de Berne ne sont pas, le plus souvent, des chefs de division, mais des sous-ordres. La correspondance que nous recevons de Berne est signée par des secrétaires ou des conseillers et nous avons l'impression qu'elle n'a pas obtenu l'assentiment des supérieurs, voire celui du chef du Département. J'éprouve la même inquiétude en lisant le texte du règlement. J'exprime toute ma gratitude à M. le Conseiller fédéral Petitpierre pour son idée d'élaborer pour nous un texte spécial, mais je suggérerais qu'un ministre soit appelé à y collaborer avec le Département. Ce ministre devrait avoir l'expérience de la conduite d'une mission diplomatique et pouvoir donner son avis avec tout le détachement désirable. Quant à savoir s'il convient de prévoir des ministres de 1ère et de 2ème classe, je n'y vois, pour ma part, pas la nécessité. J'estime que la Suisse commet une faute en renonçant à créer des postes d'ambassadeurs. Nos ministres n'ont en effet jamais la possibilité de devenir doyen du corps diplomatique bien qu'ils soient souvent les plus anciens en poste. La Suisse en tirerait avantage aussi bien du point de vue du prestige qu'en ce qui concerne l'efficacité des relations qu'entretient le chef de mission avec les différents ministères.

sans de la responsabilité du chef de poste à l'égard de ses



M. le Conseiller fédéral Petitpierre:

Dans les pays où est accrédité un nonce apostolique, c'est à lui que revient la charge de doyen. La question le plus souvent ne dépend donc pas d'être ou de ne pas être ambassadeur. Les arguments soulevés par M. Secrétan ne sont dès lors pas décisifs.

Quant aux prescriptions administratives, je suis d'accord qu'il convient d'éviter l'abus des circulaires. J'ai demandé à M. Hegg, il y a quelques mois, d'examiner toutes les circulaires, d'éliminer celles qui n'ont plus d'objet et de ne laisser subsister qu'un fond réduit qui pourrait au besoin être condensé en un seul document. Ses services font ce travail actuellement.

Au sujet des signatures, il me paraît également que nous sommes allés trop loin. J'ai pu le constater personnellement sur la base de documents qui m'ont été remis. Je reverrai cette question avec les chefs de division, mais il est clair que ces derniers ne peuvent pas signer toutes les lettres. Quant aux droits et devoirs des ministres, j'examinerai cette question avec mes collaborateurs. Mais d'ores et déjà il me paraît exclu de réglementer toutes les tâches. On ne peut pas établir un cahier des charges qui prescrirait tous les détails. J'envisagerai la solution de ce problème sur une base assez large. Les tâches de nos représentations, tout particulièrement en ce qui concerne la protection des colonies suisses vont bien plus loin que celles de beaucoup d'autres pays. Il serait inadmissible par exemple qu'un ministre refuse son intervention en interprétant limitativement les prescriptions d'un cahier des charges. Au lieu d'énumérer tous les devoirs, nous devons certainement nous contenter d'en énoncer les principes. Ce qui fait défaut dans certaines de nos légations, plus qu'un cahier des charges, c'est le sens de la responsabilité du chef de poste à l'égard de ses pondance de nature administrative. Pour les désamagments, le département n'est va obligé de créer tout un service. Je



propres collaborateurs. Il y a là de sérieuses lacunes. Certains chefs de poste n'invitent jamais leurs collaborateurs ou les épouses de ces derniers. D'autres correspondent uniquement par écrit avec leurs subordonnés, ce qui est inadmissible. Il y a dans ce domaine bien des progrès à faire. Je ne veux pas généraliser et émettre des reproches qui s'adresseraient à l'ensemble du corps diplomatique suisse. Quant à la situation administrative des ministres, je ne sais pas de quelle manière nous procéderons pour la régler. Je pense qu'un ministre expérimenté pourrait nous donner d'utiles conseils à cet égard. J'envisagerai de demander également votre avis. Si j'aimerais arriver prochainement à mettre un terme à cette question de règlement, je désire également que ce que nous mettrons sur pied soit un travail durable, donnant une certaine garantie de stabilité. Vous me demandez de prolonger le délai prévu au 15 octobre pour présenter vos observations. Je pense inutile de le prolonger de 3 à 4 mois, car il est de règle qu'on attend toujours le dernier moment. Je suis prêt à le porter au 31 octobre, ce délai me paraissant suffisant.

#### M. le Ministre de Torrenté:

Ce qui me paraît essentiel dans le règlement, en ce qui concerne les ministres, c'est qu'il brise leur prestige. Il se dégage en outre une tendance, ou plus qu'une tendance, il concrétise une centralisation à Berne de toutes les questions administratives. Cette manifestation s'est développée lentement et se trouve dès lors consolidée. Loin de simplifier, elle tend au fait contraire, c'est-à-dire à une augmentation de la paperasserie. Nous connaissons déjà la guerre du papier; elle se perpétuera. Il est impossible de comprimer mon personnel aussi longtemps que l'on ne diminuera pas la correspondance de nature administrative. Pour les déménagements, le département s'est vu obligé de créer tout un service. Je



sais que ces problèmes doivent être traités d'une manière uniforme, mais je crois que le département gagnerait à renforcer les compétences des ministres, car ils sont mieux à même de prendre une décision en toute connaissance de cause. A Londres j'ai fait effectuer des sondages dans la correspondance de Berne. Plus de 50% se rapportait à des affaires de caractère administratif. Ce pourcentage, communiqué à la centrale, n'a pas été réfuté par celle-ci; on doit réagir contre ces procédés coûteux et stériles. Je remercie le ministre Stucki d'avoir défendu la situation particulière des ministres. Le règlement qu'on nous propose néglige un fait essentiel qui est l'existence même des légations. On y parle des services du Département politique constitué en dehors des frontières nationales; il s'agit là d'une conception nouvelle sans base légale. Si donc on supprime ou diminue les prérogatives du chef il deviendra impossible de maintenir au sein d'une légation un esprit d'équipe, un esprit de corps indispensables. Je ne cite comme exemple que la disposition concernant le mariage où il suffit à l'agent de l'annoncer au Département, donc sans l'intermédiaire du chef de poste. Il en est de même des autorisations à donner pour faire une conférence. Là aussi le chef de poste est mieux à même d'en apprécier l'opportunité.

M. le Conseiller fédéral Petitpierre:

Je remercie M. le Ministre de Torrenté pour ses remarques. En ce qui concerne la centralisation des affaires administratives, je suis prêt à revoir ce problème. Quant au statut des légations, celles-ci sont rattachées à l'administration fédérale au sens large, mais je suis d'avis qu'il est nécessaire de leur donner une certaine autonomie. Je suis opposé à une centralisation excessive, aussi bien dans



le domaine politique qu'administratif. Nos ministres doivent pouvoir s'exprimer sur les instructions qui leur sont données; ils doivent nous faire connaître leurs observations. Je trouve en effet inadmissible qu'un ministre donne suite à des instructions du département sans être d'accord sur leur objet. Il doit nous faire connaître ses observations. S'il y a divergence de vue entre le ministre et le Conseil fédéral ou le Département politique, c'est à ces dernières autorités qu'il appartient de prendre la décision définitive. Le chef de mission n'est pas qu'un agent d'exécution, il est un collaborateur. Sur le plan administratif, il n'est pas possible de nous en remettre aux ministres du soin de décider des questions de portée financière. Nous sommes obligés de tenir compte d'un ensemble de facteurs qui peuvent échapper à un chef de poste. Quant aux autorisations à faire des conférences, je suis d'accord avec M. le Ministre de Torrenté, qu'elles ne peuvent être données que d'entente avec le chef de poste. Je vous remercie de ces observations; elles seront examinées. Je considère maintenant la 2ème question comme traitée. Selon les opinions exprimées, vous vous déclarez partisans du maintien du système actuel. J'en prends note mais je réserve la décision définitive du Conseil fédéral.

M. le Ministre Huber:

Ich teile die Bemerkungen von Herrn Minister Stucki und bin dem Herrn Departementschef dankbar, dass er für die Minister eine besondere Behandlung vorsehen wird. Unsere höchsten Landesvertretern sollen doch nach innen und nach aussen das nötige Gewicht haben. Der gegenwärtige Text des Reglementes hingegen wäre ihrem Ansehen nicht förderlich.

observations qui ont été formulées sur ce point. Nous les examinerons.



M. le Conseiller de Légation Hegg:

Ich habe das Gefühl, dass die Einteilung der Minister in zwei Kategorien deshalb abgelehnt wird, weil von der Vermutung ausgegangen wird, die jetzigen Gesandtenposten würden entsprechend eingeteilt. Bei der Diskussion über dieses Problem war indessen nie davon die Rede, die bereits bestehenden Ministerposten zu degradieren, vielmehr ging man von der Ueberlegung aus, dass gewisse Posten, bei welchen wir gegenwärtig noch einen Geschäftsträger unterhalten, mit Ministern versehen werden müssen. Diese Minister würden inskünftig dann zu Ministern zweiter Klasse ernannt.

M. le Ministre Secrétan:

Quel est le critère qui servira à déterminer le rang d'un ministre de 1ère ou de 2ème classe?

M. le Conseiller fédéral Petitpierre:

Nous n'avons pas d'ambassadeurs. Le rang de nos représentants diplomatiques augmente sans cesse par le fait que nous aurons de moins en moins de chargés d'affaires en pied. Nous sommes d'autre part gênés par les promotions qui limitent les possibilités dans un cadre assez étroit. Soit pour des besoins d'Etat ou parce que l'Etat intéressé le demande, soit par réciprocité ou par solidarité européenne, nous sommes obligés de maintenir dans toutes les capitales européennes des ministres même là où un chargé d'affaires serait suffisant. Dans d'autres pays, nous serons obligés tôt ou tard de remplacer nos chargés d'affaires par des ministres. D'où l'idée de créer deux catégories d'envoyés extraordinaires. Je prends note des observations qui ont été formulées sur ce point. Nous les examinerons.



M. le Ministre Carl Stucki:

Ich sehe eine Lösung darin, dass wir, wie dies andere Staaten zu tun pflegen, einem Geschäftsträger den Minister-titel verleihen. In Athen beispielsweise sind neun Botschafter akkreditiert, wovon nur vier intern und extern Botschafter sind. Man könnte ein gleiches System wie bei den titulierten Konsuln und Vizekonsuln anwenden.

M. le Conseiller fédéral Petitpierre:

Je vous remercie de votre suggestion à laquelle nous avons songé. La France confère le titre d'ambassadeurs à des agents qui, sur le plan interne, ne sont que des ministres.

M. le Ministre Bruggmann:

Das Departement hat seinerzeit einmal in dem Sinne den Rank gefunden, dass es einen Ministerresidenten ernannt hat.

M. le Conseiller fédéral Petitpierre:

Récemment encore nous avons songé à ressusciter le titre de Ministre-résident. Nous sommes arrivés à une conclusion négative. La discussion sur la 2ème question me semble terminée. Il me paraît inutile d'entrer longuement dans le détail, il est préférable que nous attendions vos observations écrites. En ce qui concerne le point 3, avez-vous des observations à formuler? Je vous répète que vous avez la possibilité de nous faire part de vos remarques par écrit. Il en est de même du point 4 concernant les droits du fonctionnaire. Quant à la retraite anticipée, je pense qu'il vous serait difficile de vous exprimer. Ce point a échappé à mon intention lors de la signature de la lettre du 14 juillet; il n'aurait pas dû y figurer. Dans l'ensemble, je connais votre manière



différentes possibilités. La Suisse est-elle en mesure de voir; moi-même je ne suis pas favorable au texte de l'article 76 qui a repris, en le modifiant quelque peu, le texte prévu dans l'ordonnance concernant les officiers instructeurs. Une question se pose toutefois pour le Conseil fédéral. La limite d'âge du ministre est fixée à 65 ans. J'estime que le Conseil fédéral devrait avoir la possibilité d'admettre des fonctionnaires à la retraite dès l'âge de 60 ou 62 ans. Il ne s'agit là que d'une possibilité, et non d'un principe qui serait appliqué d'une manière automatique. Il est donc inutile de discuter ce point maintenant déjà. J'en reprendrai l'étude. C'est du reste une question qu'il appartient au Conseil fédéral de trancher après avoir entendu le Département des finances et le Département politique. Soyez rassurés, nous n'avons pas l'intention d'abaisser à 58 ans la limite d'âge; nous n'allons envisager la retraite anticipée que comme une mesure possible. La parole est-elle encore demandée sur la question du règlement? Vous pouvez encore vous exprimer, lors même qu'il ne s'agirait pas d'une question portée à l'ordre du jour par la lettre du 14 juillet.

A l'ordre du jour d'aujourd'hui se trouve également d'autres questions sous lettres a - d. Les mesures à envisager pour assurer la sécurité de nos agents en cas de guerre et les mesures éventuelles à prendre à l'égard de diplomates de pays où nos propres représentants sont entravés dans leurs déplacements, sont liées entre elles. M. Boissier va vous donner des éclaircissements à ce sujet.

M. le Conseiller de légation Boissier:

Je crains que la question posée dans l'ordre du jour ne soit pas tout à fait celle qui répond au vrai problème. Par mesure de sécurité en cas de guerre il y a lieu d'envisager



différentes possibilités. La Suisse est-elle en guerre avec l'Est; si oui, la sécurité de nos agents ne peut être assurée qu'à partir du jour où ils franchissent la frontière du pays où ils sont accrédités ou des pays satellites. Mais on ne peut sortir de ces pays qu'avec un visa et un laissez-passer. Votre sécurité dépend donc du bon vouloir des autorités. En Suisse, les diplomates circulent librement et peuvent sortir librement. Ce qu'il faut, c'est prévoir les mesures qui nous permettent de retenir ces diplomates, les empêcher de quitter le pays, de les conserver comme monnaie d'échange. Le visa de sortie me paraît être une vaine mesure actuellement car nous n'avons pas la possibilité de contrôler la sortie du territoire. Si nous instituons aujourd'hui un système de visa pour les diplomates des pays de l'Est, quelle valeur peut avoir une telle mesure si elle est inopérante en raison de l'absence de contrôle à la frontière. Le chef de la police des étrangers a pour tâche pour l'instant de préparer les instructions pouvant être appliquées le moment venu et sans perte de temps. Cette question matérielle dépasse mes compétences. Visa et contrôle sont les deux seules mesures que nous puissions envisager. Je ne pense pas que le Conseil fédéral consentirait à instituer de telles mesures aujourd'hui déjà. Le problème consiste à assurer votre rapatriement. Pour cela nous devons trouver un moyen de retenir les diplomates des pays avec lesquels nous serions en guerre; votre sécurité dépendrait dès lors du succès des dispositions prises en Suisse.

Instituer aujourd'hui déjà un visa de sortie n'équivaudrait qu'à satisfaire un sentiment d'amour propre sans pour cela atteindre un résultat tangible. Les systèmes de contrôle sont d'autre part contraires à notre conception. En décrétant des mesures de rétorsion on joue perdant à coup sûr.

M. le Conseiller fédéral Petitpierre remercie M. Boissier et donne la parole à M. le Ministre Grässli.



M. le Ministre Grässli.

Im vergangenen Jahre hat Herr Minister Rossat uns einen Vortrag gehalten, welcher die Sicherheit der Gesandtschaften hinter dem eisernen Vorhang und die damit in Zusammenhang stehenden Probleme zum Gegenstand hatte. Die damals gemachten Vorschläge sind zu einem grossen Teil verwirklicht worden, wofür wir alle dankbar sind. Wenn bis jetzt in begrüssenswerter Weise für die materielle Sicherheit bei den Gesandtschaften gesorgt worden ist, so kann nicht das gleiche für die persönliche Sicherheit des Personals gesagt werden. Wenn Herr Boissier ausführt, es würden Massnahmen studiert, um im Ernstfall die Wegreise hiesiger Diplomaten zu verhindern, so muss ich bemerken, dass diese Massnahmen voraussichtlich zu spät kommen werden. Wenn nämlich diese Massnahmen nur einige Tage vor Ausbruch der Feindseligkeiten verfügt werden, so werden die in Frage kommenden fremden Diplomaten längstens über alle Grenzen sein und wir werden keine "monnaie d'échange" mehr haben. Ich bin tatsächlich etwas enttäuscht, dass die schweizerischen Behörden meinen Wunsch, in der Schweiz gleiche Massnahmen zu verfügen, wie wir sie hinter dem Vorhang erdulden müssen, nicht gefolgt ist. Ich kenne den Einwand, es sei dies hier schwierig, und man hätte nicht die nötigen Organe. Hinter dem eisernen Vorhang aber versteht man nur diese Sprache. Selbstverständlich wird dort immer erklärt, dass die getroffenen Massnahmen nicht gegen die Schweiz oder Schweden gerichtet seien, sondern vielmehr gegen die kapitalistischen Länder. Letztere haben denn auch zu Repressalien gegriffen. Beispielsweise in Washington wurden die Vertreter der Länder hinter dem eisernen Vorhang auf das Aussenministerium zitiert; dort wurde ihnen eine Note ausgehändigt, worin ihnen erklärt wurde, dass auch sie sich nicht mehr weiter als 30 km von Washington wegbegeben könnten, ohne eine besondere Bewilligung hiefür erhalten zu haben. Im übrigen wurde darauf hingewiesen, dass wenn jemand ausserhalb dieses Kreises ohne



Bewilligung angetroffen würde, er eventuell als persona non grata bezeichnet und seine Rückziehung verlangt werden könnte. Heute sind die Angehörigen Amerikas in Budapest viel besser daran als wir und die Schweden. Wenn von amerikanischer Seite eine Bewilligung verlangt wird, so wird sie in der Regel erteilt, wenn wir anfragen, so wird das Gesuch abgewiesen.

Was die von Herrn Boissier erwähnten Massnahmen betreffend Einrichtung eines Ausreisevisums in der Schweiz anbelangt, so hat die Erfahrung gezeigt, dass eine solche Massnahme ungenügend ist. Ungarn verlangt neben dem Ausreisevisum noch eine besondere Bewilligung, welche Tag, Zeit und Grenzort enthält. Z.B. wurde Herr Minister Kohli bei seiner Durchreise durch Ungarn an der Grenze zurückgewiesen, weil er jene Bewilligung nicht hatte, sondern nur über ein Transitvisum verfügte. Ich verlange nur deshalb analoge Massnahmen in der Schweiz, um uns in die Lage zu versetzen, unsere Tätigkeit ungehindert auszuüben.

M. le Conseiller fédéral Petitpierre:

La question soulevée n'est pas sans intérêt.

M. le Ministre Jaccard:

La situation en Pologne n'est pas encore aussi aiguë que dans les autres pays satellites. Si la tension internationale devait s'accentuer, je pense que nous serons bientôt soumis aux mêmes mesures que notre Ministre en Hongrie. Je me rallie donc à l'opinion exprimée par mon collègue Grässli et je serais partisan de mesures de réciprocité. En Pologne, seuls les attachés militaires ont été soumis au régime du laissez-passer. Les Américains du même coup ont prescrit une



mesure similaire en Amérique. Je trouve qu'il est indispensable que nous prenions des dispositions à l'avance, de manière à ne pas être pris de court.

M. le Ministre Hohl:

Ich bin in der glücklichen Lage, noch völlige Bewegungsfreiheit zu geniessen. Gegenmassnahmen in der Schweiz drängen sich deshalb, was mich anbetrifft, nicht auf. Grundsätzlich schliesse ich mich aber den Darlegungen von Herrn Minister Grässli an. Einzig die Sprache der Repressalie wird hinter dem eisernen Vorhang verstanden.

In diesem Zusammenhang denke ich auch an einen Vorfall, der mir kürzlich passiert ist. Mein persönlicher Chauffeur ist tschechischer Nationalität. Auf Grund eines Erlasses der tschechischen Regierung musste ich bei der zuständigen Amtsstelle eine Arbeitsbewilligung einholen. Mein Gesuch wurde aber ohne Angabe der Gründe zurückgewiesen. Ich erkundigte mich nach den Motiven. Man sagte mir als Hauptgrund, der Mann eigne sich nicht für diesen Posten. In der Folge setzte ich mich zur Wehr und erklärte, dass es mich etwas eigenartig anmute, wenn von Seiten der Behörden entschieden werde, ob sich ein Mann für eine bestimmte Arbeit eigne oder nicht. Ich ersuchte, den Fall zu überprüfen. Im weitem erklärte ich, dass ich die Angelegenheit meiner Regierung zur Kenntnis bringen werde. Ich frage mich, ob in einem solchen Fall nicht beim zuständigen Gesandten in Bern durch das Politische Departement Vorstellungen gemacht werden könnten.

M. le Ministre Kohli:

Das Problem beschäftigt mich heute nicht mehr stark. Immerhin sehe ich, wie von jugoslawischer Seite die Angehörigen der Kominformstaaten behandelt werden. Ich verstehe, dass das Politische Departement es ablehnt, analog zu handeln. Früher wurde z.B. verlangt, dass die Pässe beim Aussenministerium



hinterlegt wurden. Eine solche Massnahme ist heute ungenügend. Wir wissen, dass die in Frage kommenden Vertreter mit Leichtigkeit sich neue Pässe beschaffen können.

Ich glaube, dass die Vertreter der Kominformstaaten in Bern die 30 km-Grenze nicht überschreiten würden, sofern wir eine solche festsetzen sollten ohne über die nötigen Ueberwachungsorgane zu verfügen.

M. le Ministre Troendle:

Es ist immer davon die Rede, dass die eidgenössische Fremdenpolizei keine Ausreisekontrolle durchführt. Ich muss aber bemerken, dass ich bei jeder Ausreise aus der Schweiz meinen Pass habe zeigen müssen. Wir haben in der Tat kein Ausreisevisum. Ich bin aber der Meinung, dass heute schon Instruktionen ausgearbeitet werden sollten, um das Ausreisevisum einzuführen. Dies wäre nicht nur im Falle eines Konfliktes von Nutzen, sondern würde vielleicht schon jetzt die von den Ländern hinter dem eisernen Vorhang geübte Visa-praxis vereinfachen.

In Bezug auf die Beschränkung der Bewegungsfreiheit in der Schweiz als Gegenmassnahme bin ich weniger optimistisch. Der Zweck einer solchen Gegenmassnahme ist doch der, unserem Auslandspersonal die Arbeit zu erleichtern und nicht, den hier akkreditierten Diplomaten ihre Tätigkeit zu erschweren. Ich denke z.B. daran, dass ein Diplomat in Bern auch in Genf bei einer Organisation der Uno tätig ist. Wäre es nun am Platze, ihm die Reise nach Genf zu erschweren?

M. le Ministre Zehnder:

Ich wäre bereit, im konkreten Fall einem hiesigen Postenschef ins Gewissen zu reden. Ich bitte Sie aber, uns von Repressalien zu verschonen. Repressalien sind der Schweiz nicht würdig.



M. le Ministre Secrétan:

J'ai entendu les exposés de nos représentants dans l'Est européen. Bien qu'en Hollande, notre liberté de mouvements ne soit pas entravée par des mesures restrictives, je tiens à relever qu'en automne 1950, le corps diplomatique reçut un pli du Ministère des Affaires étrangères, pli confidentiel dans lequel se trouvait une liste de 30 fabriques qu'il nous était interdit de visiter sans une autorisation à solliciter trente jours à l'avance. Comme vous le voyez, il s'agit d'un délai fort long. Par exemple, l'usine Philips m'est fermée. Vous voyez que même les pays de tradition libérale prennent des mesures de nature restrictive à l'égard des diplomates.

M. le Conseiller fédéral Petitpierre:

Chaque pays est en droit de prendre des mesures de police applicables d'une manière générale, c'est-à-dire également aux membres du corps diplomatique. Certaines mesures de police, inconnues chez nous, sont en vigueur dans quelques pays. Aussi longtemps qu'elles ne sont pas contraires au droit des gens, il n'y a pas matière à protestation. On ne peut pas s'élever contre des mesures dont le fondement se trouve dans la souveraineté nationale. User de réciprocité, cela paraît difficile, car nous risquons d'encourir des reproches d'avoir adopté des mesures discriminatoires. Si nous devons envisager certaines mesures, je préfère qu'elles soient de portée générale, c'est-à-dire qu'elles frappent l'ensemble des diplomates. Nous ne pouvons pas appliquer chez nous des principes de droit étranger; nous devons suivre nos propres règles de droit. A mon avis, des mesures de rétorsion ne se justifient que si les dispositions incriminées sont contraires au droit des gens. C'est sur ce terrain solide que nous devons placer la discussion. Faut-il



prendre des mesures qui risquent d'être platoniques ou ne pas réagir lorsque nos diplomates sont traités à l'encontre des usages internationaux? Avant de s'engager sur la voie des réalisations, je pense qu'il convient d'abord d'effectuer des démarches pour attirer l'attention des gouvernements en cause sur la violation du droit international et les renseigner sur les mesures que nous envisageons de prendre. Il est inutile, et cela irait à fin contraire, d'annoncer des mesures qui ne seraient que théoriques. On ne les prendrait pas au sérieux. C'est sur la base de ces principes juridiques fondamentaux qu'une solution pratique doit être recherchée. Nous en poursuivrons l'examen sur la base des données du Ministre Grässli. Il était utile, à mon avis, que nous en discutions ouvertement ici. J'admets que vous partagez notre manière de voir. ~~que~~ qu'il y a violation du droit des gens. En tant qu'il s'agit de violation des normes de courtoisie, la rétorsion ne paraît

M. le Ministre Grässli: mesures de police et de sûreté en droit. Ich möchte Sie noch kurz über die praktische Durchführung der in Frage stehenden Massnahmen in Ungarn orientieren. Wenn jemand eine Bewilligung zur Ueberschreitung der 30 km-Grenze erhalten hat, so wird er grundsätzlich nicht kontrolliert. Im allgemeinen wird die 30 km-Grenze von den in Budapest akkreditierten Diplomaten strikte beobachtet. Es sind in Ungarn wie übrigens auch in Washington keine besondern Ueberwachungsorgane da, und dennoch werden die verfügbaren Vorschriften eingehalten. Ich weiss von meinem amerikanischen Kollegen, dass das Staatsdepartement in Washington immer avisiert wird, wenn eine Bewilligung erteilt, respektive nicht erteilt wird. Das Staatsdepartement nimmt sodann eine entsprechende Haltung gegenüber einem ungarischen Diplomaten in Washington ein. Auf diese Weise werden die besten Erfahrungen gemacht. Es zeigt sich denn auch, dass sich die Amerikaner überall hinbegeben können, während wir nicht.



M. le Conseiller fédéral Petitpierre:

Je prie le Chef du Protocole de voir à nouveau de quelle manière la question pourrait être résolue pratiquement. Il ne faut pas vous faire d'illusions à ce sujet, le problème est délicat. Nous trouverons certainement un moyen d'en sortir. Peut-être suffira-t-il d'envoyer une circulaire, le moment venu, aux membres du corps diplomatique en Suisse pour attirer leur attention sur les mesures que nous pourrions prendre si nos diplomates à l'étranger étaient victimes de mesures discriminatoires.

M. le Conseiller fédéral Petitpierre:M. le Ministre Lardy:

A mon avis, la question de réciprocité se pose dès qu'il y a violation du droit des gens. En tant qu'il s'agit de violation des normes de courtoisie, la rétorsion me paraît une mesure légitime. Les mesures de police et de sûreté en droit des gens sont applicables à tous. Si l'action de l'agent diplomatique est entravée, ce n'est pas par des mesures de rétorsion qu'il faut intervenir, mais par une protestation. C'est une vieille théorie. J'ai de la sympathie pour l'exposé de M. Zehnder, lorsqu'il dit que les mesures de rétorsion sont au-dessous de notre dignité. Il ne faut pas violer le droit parce qu'on le viole par ailleurs.

M. le Conseiller fédéral Petitpierre:

Le droit des gens autorise les mesures de rétorsion. Les mesures de discrimination correspondent également aux usages internationaux. C'est un principe fondamental du droit des gens. Il vaut la peine d'examiner cette question avec les autorités de police et de



M. le Ministre Ch. Stucki:

La Division de Police s'est toujours inspirée de la réciprocité. Les visas suisses ont été supprimés lorsque l'autre Etat se déclarait prêt à les supprimer. En Suisse, dans le domaine fiscal, nous connaissons également la théorie de la réciprocité. Je ne crois pas qu'on puisse craindre qu'on nous reproche d'introduire des mesures discriminatoires. Pourquoi ne pourrions-nous pas envisager d'appliquer les mêmes mesures qu'adoptent d'autres Etats? sauf dans un cas. Les autorités fédérales continueront d'agir dans ce sens. L'accord règne à ce sujet entre le Département

M. le Conseiller fédéral Petitpierre:

La réciprocité est autre chose que les représailles ou la rétorsion.

M. le Conseiller de légation Boissier:

Je suis d'accord qu'il convient d'assurer la sécurité de nos diplomates et d'accroître par des mesures les chances de conserver les diplomates en Suisse comme monnaie d'échange. Mais il ne me paraît pas possible d'envisager un système de visa de sortie sans créer du même coup un système de contrôle, car présentement le contrôle douanier qui se fait à la frontière ne porte pas sur les visas.

Le Département neuble en principe les immeubles qu'il achète. C'est le cas des pièces de réception, au sens large.

M. le Conseiller fédéral Petitpierre:

Je crois qu'en ce qui concerne la sortie des diplomates étrangers, il ne doit pas s'agir purement et simplement d'un contrôle douanier. Lorsqu'on a affaire à un criminel, nous avons les moyens de l'arrêter à la frontière. Il vaut la peine d'examiner cette question avec les autorités de police et de

douane et de préparer un système pouvant être appliqué le moment venu. Il serait intéressant sans doute de prendre contact également avec le Ministère public fédéral.

Nous avons ainsi terminé les points a) et b) de la seconde partie de l'ordre du jour d'aujourd'hui. Passons au point d).

Au cours de ces dernières années, nous avons acquis passablement d'immeubles. Nous nous en sommes bien trouvés, sauf dans un cas. Les autorités fédérales continueront d'agir dans ce sens. L'accord règne à ce sujet entre le Département de l'Intérieur, le Département des Finances et nous-mêmes. Nous sommes sur la bonne voie. Nous regrettons seulement de ne pas avoir acquis d'immeubles dans certains pays. manière objective et les traitent de cas en cas. Il est en effet préférable d'acheter du mobilier plutôt que d'encourir des frais

M. le Ministre de Torrenté:

J'estime pour ma part qu'il conviendrait de meubler les résidences. Cela éviterait des frais de transport à la Confédération et des désagréments pour le ministre dont le mobilier s'abîme au cours de chaque transport. table de vivre dans son propre mobilier. Le sien a voyagé à travers le monde et je n'ai pas fait de mauvaises expériences.

M. le Conseiller fédéral Petitpierre:

Le Département meuble en principe les immeubles qu'il achète. C'est le cas des pièces de réception, au sens large. Il est difficile de meubler l'appartement privé du ministre, car cet ameublement varie selon qu'il est célibataire ou marié et s'il a des enfants. Je ne sais pas si nous pouvons aller jusqu'à meubler les pièces privées du ministre. Confédération ne pourrait pas fournir la porcelaine, l'argenterie et la verrerie, toutes choses fort coûteuses.



M. le Ministre de Torrenté:

Les Anglo-Saxons ont résolu ce problème dans le sens d'un ameublement complet. Mes meubles ont été détruits à Nankin par le climat. Si nous meublions une fois pour toutes nos légations, nous n'aurions pas ces ennuis et la Confédération y trouverait son compte.

M. le Conseiller fédéral Petitpierre:

On ne peut pas établir de règle générale. J'ai été effrayé par le poste du budget concernant les frais de déménagement qui dépassent un million. Une bonne partie, je le concède, aurait pu servir à l'achat de mobilier. Les Affaires administratives examinent ces questions d'une manière objective et les traitent de cas en cas. Il est en effet préférable d'acheter du mobilier plutôt que d'encourir des frais de déménagements exorbitants.

M. le Ministre Lardy:

Je trouve qu'il est plus agréable de vivre dans son propre mobilier. Le mien a voyagé à travers le monde et je n'ai pas fait de mauvaises expériences.

M. le Ministre de Fischer:

Je suis en appartement et je cherche depuis un an une maison. Ce sont des ennuis qui pourraient être aisément évités au chef de poste s'il était assuré qu'une résidence est à sa disposition. Je me demande aussi si la Confédération ne pourrait pas fournir la porcelaine, l'argenterie et la verrerie, toutes choses fort coûteuses.

M. le Conseiller fédéral Petitpierre:

Certaines légations ont été effectivement dotées de porcelaine, d'argenterie et de verrerie. Nous le faisons peu à peu, mais vous conviendrez que la surveillance est moins stricte lorsqu'il s'agit de biens appartenant à l'Etat que s'ils sont la propriété du Ministre. Je constate que nous allons déjà dans le sens des vœux exprimés, mais nous ne pouvons pas faire tout à la fois.

Reste le point c). Je pense qu'il n'est pas nécessaire d'ouvrir la discussion au sujet de cette circulaire. Il est préférable que vous nous fournissiez vos observations par écrit jusqu'au 31 octobre. Nous verrons ensuite l'ensemble de ce problème. Nous sommes arrivés ainsi au terme de l'ordre du jour d'aujourd'hui. La séance de demain est fixée à 8h.30. Je vous remercie de votre attention et lève la séance.

M. FehrJ. Kossli

Il est 17h. 55.

F. de SalisB. de FischerB. SecrétanM. GrasselliB. SeifertK. HohlCh. StuckiA. HuberH. de TorrenteG. Jaccarddu Département politique fédéral

MM. les Ministres V. Stucki, Délégué du Conseil fédéral pour les missions spéciales.

A. Schneider, Chef de la Division des Affaires politiques.

M. Sutter, Chef de la Division des Organisations internationales.



PROCES-VERBAL DE LA CONFERENCE DES MINISTRES

MM. les Conseillers fédéraux

F. Hegg, Chef intérimaire de la Division des Affaires  
tenue à Berne le 7 septembre 1951

(Palais du Parlement, salle III)  
G. Kappeler, Chef du  
Service de l'Information et Presse,

sous la présidence de M. le Conseiller fédéral Max Petitpierre,  
Chef du Département politique.

Présents:

Des chefs de poste

MM. les Ministres:

Ch. Bruggmann, Service de

F. Kappeler

A. Brunner

R. Kohli

W. de Bourg

E. Lardy

E. Celio

V. Nef

Ed. Feer

J. Rossat

P. Feldscher

P. de Salis

B. de Fischer

D. Secrétan

M. Graessli

O. Seifert

R. Hohl

Ch. Stucki

A. Huber

H. de Torrenté

G. Jaccard

du Département politique fédéral

MM. les Ministres W. Stucki, Délégué du Conseil fédéral  
pour les missions spéciales,

A. Zehnder, Chef de la Division des Affaires  
politiques,

Ph. Zutter, Chef de la Division des Organi-  
sations internationales,

M. le Conseiller fédéral Petitpierre:

## MM. les Conseillers de Légation

F. Hegg, Chef intérimaire de la Division des Affaires administratives,

G. Keel, Secrétaire du Département politique, Chef du Service de l'Information et Presse,

A. Boissier, Chef du protocole,

J. Decroux, Suppléant du Chef de la Division des Affaires politiques,

MM. R. Dürr, 1er secrétaire de légation, Division des Affaires administratives,

H. Rentsch, Rédacteur II, Service de l'Information et Presse,

P. Thévenaz, 2ème secrétaire de légation, Division des Affaires politiques,

des autres Départements

## MM. les Ministres

J. Hotz, Directeur de la Division du commerce du Département fédéral de l'économie publique,

M. Troendle, Délégué du Conseil fédéral aux accords commerciaux et Chef de la Commission pour les indemnités en matière de nationalisation.

Le rôle que la Suisse peut jouer dans l'évolution de la situation est nul. Même en cas de conflit en Europe, il serait très réduit. Nous pourrions peut-être sauvegarder notre neutralité pendant un certain temps, et pour autant que tout le continent ne soit pas occupé par les Russes ou aux mains de gouvernements communistes. Nous ne devons cependant pas nous faire d'illusions sur l'intérêt que présenterait encore notre neutralité pour les belligérants, qu'il s'agisse de la représentation des intérêts étrangers ou d'actions humanitaires.



M. le Conseiller fédéral Petitpierre:

Le thème de notre conférence - la pratique de la politique de neutralité - est imposé par les développements de ces derniers mois, qui renforcent l'impression que les puissances communistes - URSS et Chine - ne veulent pas d'un arrangement provisoire, ni même d'une trêve. Il n'est pas possible de dire si elles sont décidées à passer à l'action militaire, mais c'est une éventualité avec laquelle il faut compter. Si les dirigeants communistes considèrent la guerre avec les Etats-Unis comme inévitable, ils peuvent être tentés de prendre l'initiative des opérations avant que les Américains et leurs alliés aient mené à chef leur réarmement. La situation est donc aujourd'hui particulièrement critique.

Toutefois, Russes et Chinois paraissent devoir, dans les temps qui viennent, faire porter leur effort sur l'Asie plutôt que sur l'Europe et ceci conformément à la doctrine de Lénine du "détour par l'Asie". On peut donc envisager une aggravation assez rapide de la situation en Asie - soit en Extrême-Orient, soit éventuellement en Iran - et une extension du conflit de Corée.

En revanche, une action militaire en Europe paraît peu probable dans un avenir rapproché. Il semble plutôt que sur notre continent, l'URSS continuera à agir sur le plan politique.

Le rôle que la Suisse peut jouer dans l'évolution de la situation est nul. Même en cas de conflit en Europe, il serait très réduit. Nous pourrions peut-être sauvegarder notre neutralité pendant un certain temps, et pour autant que tout le continent ne soit pas occupé par les Russes ou aux mains de gouvernements communistes. Nous ne devons cependant pas nous faire d'illusions sur l'intérêt que présenterait encore notre neutralité pour les belligérants, qu'il s'agisse de la représentation des intérêts étrangers ou d'actions humanitaires.



Exposé de M. le Ministre des Affaires étrangères

I. Quoi qu'il en soit, nous devons rester fidèles à notre politique de neutralité. Mais sa pratique, déjà difficile aujourd'hui, le deviendra encore davantage, soit que la tension augmente, soit qu'une guerre éclate. Sur le plan militaire et politique, il nous est relativement facile de maintenir notre position d'Etat neutre. Dans le domaine économique, en revanche, notre liberté est plus restreinte. Sans doute, il n'y a pas de neutralité économique, mais aujourd'hui plus que jamais, il n'y a guère de problème économique qui n'ait un aspect politique.

J'espère que les idées que nous échangerons sur ces problèmes permettront de constater qu'il y a communauté de vues entre le Conseil fédéral et ses représentants qui défendent et appliquent sa politique à l'étranger. Or et que c'est ce qui provoque des critiques. Je ne pense pas que ce soit le cas pour le Canada qui, certes, ne connaît pas l'évolution historique de notre concept de neutralité, mais qui comprend ce principe de libre politique qu'est la neutralité perpétuelle et les nuances qui la différencient de la neutralité occasionnelle de la Suède par exemple ou de celle que laisse entrevoir l'Inde en cas d'un nouveau conflit mondial, ou encore de la non-belligérance de l'Espagne dans le dernier conflit. Les magistrats et fonctionnaires avec qui j'ai souvent eu l'occasion de m'entretenir sur ce sujet comprennent en principe l'attitude de notre pays, et ils reconnaissent que nous faisons preuve, dans la pratique de la neutralité, de beaucoup de logique et d'esprit de suite. Mais ils pensent que nous ne nous rendons pas suffisamment compte du changement fondamental qui est intervenu pendant la première moitié de ce siècle dans la structure politique du monde occidental. Pour eux, notre concept de neutralité est sous certains rapports un anachronisme.

A ce sujet, je voudrais relever qu'à l'origine, après Marignan, notre neutralité était un principe d'ordre moral, une



Exposé de M. le Ministre Nef:

I.

Ce n'est pas sans de sérieuses hésitations que j'ai accepté de prendre la parole devant une audience aussi avisée pour parler d'un sujet aussi âprement discuté et même souvent aussi critiqué que la pratique de la neutralité. Du reste, la pratique de la neutralité comme telle, vous est trop bien connue pour que j'aie la prétention de la discuter et je bornerai mes remarques à une comparaison entre notre neutralité perpétuelle et la ligne de conduite que le Canada a considérée comme sa neutralité, d'une part, et l'attitude du Canada à l'égard de notre pratique de la neutralité, d'autre part.

On croit souvent en Suisse que notre politique de neutralité n'est pas comprise à l'étranger et que c'est ce qui provoque des critiques. Je ne pense pas que ce soit le cas pour le Canada qui, certes, ne connaît pas l'évolution historique de notre concept de neutralité, mais qui comprend ce principe de libre politique qu'est la neutralité perpétuelle et les nuances qui la différencient de la neutralité occasionnelle de la Suède par exemple ou de celle que laisse entrevoir l'Inde en cas d'un nouveau conflit mondial, ou encore de la non-belligérance de l'Espagne dans le dernier conflit. Les magistrats et fonctionnaires avec qui j'ai souvent eu l'occasion de m'entretenir sur ce sujet comprennent en principe l'attitude de notre pays, et ils reconnaissent que nous faisons preuve, dans la pratique de la neutralité, de beaucoup de logique et d'esprit de suite. Mais ils pensent que nous ne nous rendons pas suffisamment compte du changement fondamental qui est intervenu pendant la première moitié de ce siècle dans la structure politique du monde occidental. Pour eux, notre concept de neutralité est sous certains rapports un anachronisme.

A ce sujet, je voudrais relever qu'à l'origine, après Marignan, notre neutralité était un principe d'ordre moral, une



nécessité pour maintenir l'unité à l'intérieur. Nos ancêtres savaient qu'en prenant parti dans les querelles étrangères, on pouvait craindre que de graves dissensions se fissent sentir entre les groupes ethniques, mouvements qui pouvaient provoquer la désintégration de la Confédération. Au Congrès de Vienne, notre principe de neutralité est devenu celui de la neutralité perpétuelle, ce qui se justifiait dans l'équilibre des puissances européennes d'alors.

Aujourd'hui, notre neutralité reste perpétuelle, mais l'équilibre des forces en Europe étant rompu, elle n'a plus pour garantie que les mesures que nous pouvons prendre nous-mêmes pour la défendre. Pour les Canadiens, c'est là un concept suranné qui est ancré dans les réalités d'hier et qui refuse de s'adapter aux réalités d'aujourd'hui.

II.

Je voudrais examiner notre politique de neutralité sous trois aspects différents, soit la neutralité de sentiments, la neutralité politique et la neutralité économique.

1) Sur la neutralité de sentiments, je peux dire sans hésitation que l'opinion publique canadienne est très loin d'être neutre. Comme chez nous, chacun a le droit et la liberté de penser à son gré et d'exprimer librement son opinion. Les deux pays reconnaissent la liberté de l'individu et de la presse, de critiquer, d'évaluer et d'exprimer des opinions, de prendre position pour ou contre n'importe quel parti, même contre le parti au pouvoir.

Nous savons tous quelle est l'opinion publique en Suisse à l'égard des grands problèmes qui divisent et préoccupent le monde d'aujourd'hui. En Suisse, la plus vieille démocratie, pays capitaliste, le communisme n'a guère de place.



C'est bien Il en est de même au Canada, où le communisme ne joue presque pas de rôle. Il n'y a dans le présent Parlement fédéral aucun membre du parti communiste. Le seul député communiste qui ait jamais été élu à la Chambre des Communes a été impliqué dans l'affaire du réseau d'espionnage révélé par Gouzenko en 1946, et a été condamné alors à six ans d'emprisonnement. Il est sorti de prison il y a quelques jours, ayant été libéré après quatre ans, pour bonne conduite, et il a déclaré qu'il n'avait plus l'intention de faire de la politique. Ni le Sénat, ni les parlements provinciaux n'ont de membres communistes.

Les Canadiens savent que de sentiments, les Suisses eux aussi ne sont pas neutres et c'est probablement une des raisons pour lesquelles ils ne comprennent pas entièrement notre attachement à une position que - selon eux - les événements ne justifient plus. Ils estiment que toutes les nations libres devraient faire partie d'une organisation commune, comportant les mêmes droits et obligations pour toutes, dont le but principal est de lutter contre l'impérialisme communiste. L'ennemi commun de toutes les nations démocratiques libres est le communisme et aucune de ces nations ne devrait rester à l'écart de cette lutte sous le couvert de la neutralité.

Or, je crois qu'il faut reconnaître qu'un des résultats les plus inquiétants de notre neutralité est un certain isolement dans lequel nous nous trouvons dans bien des domaines de la vie internationale. Cet isolement ne s'atténuera certainement pas: un haut fonctionnaire canadien me disait encore tout récemment que si nous voulons faire bande à part, nous devons en supporter les conséquences, c'est-à-dire qu'en cas de danger, nous ne devons pas compter sur un secours de la part des autres démocraties qui préparent leur défense en commun. Puisque - selon mon interlocuteur - nous ne voulons pas assumer notre part des obligations qui incombent au groupe des nations occidentales libres, nous devons nous charger seuls de faire face aux dangers éventuels.



C'est bien ce que nous entrevoyons et à quoi nous nous préparons.

2) Je passe maintenant au second aspect, la neutralité politique. Le Canada est un pays jeune qui n'a été constitué en confédération autonome qu'en 1867. Jusqu'à la première guerre mondiale, le Dominion n'a pas eu d'autre politique étrangère que celle de Londres, qui était décidée, il est vrai, après consultation avec les représentants canadiens. Ainsi, la déclaration de guerre en 1914 a été faite pour le Canada par le Roi de la Grande-Bretagne, tandis qu'en 1939, c'est le Gouvernement canadien lui-même qui a proclamé l'état de guerre.

Pendant la première guerre mondiale, Ottawa a pris conscience de son autonomie et les hommes d'état ont dès lors cherché à affirmer leur indépendance de Londres dans la conduite de la politique étrangère du Canada, ce pays restant toutefois un membre fidèle et loyal du Commonwealth britannique. Depuis ce moment-là, c'est-à-dire depuis que le "pôle politique" du Canada a passé de Londres à Ottawa, ce dominion a lui aussi eu une sorte de concept de neutralité comme base de sa politique étrangère et il a fait preuve, à l'égard des problèmes de politique étrangère, de beaucoup plus de logique que son puissant voisin du sud, les Etats-Unis, qui, après une longue période d'isolationisme, ont tout d'abord, pendant les deux derniers conflits mondiaux, fait des déclarations de neutralité absolue, pour ensuite participer avec un rare entrain aux hostilités. Le Canada n'a jamais eu une politique étrangère aussi vacillante, mais il faut admettre qu'après sa longue collaboration au sein du

Commonwealth, le Canada a une ferme conception de sa politique étrangère, de longues expériences et des traditions qui donnent une certaine maturité politique au Canada qui fait souvent défaut aux Etats-Unis.



La "neutralité" du Canada, sensiblement différente de la nôtre, consistait à éviter d'assumer en temps de paix des obligations quelconques envers n'importe quel pays, y compris le Royaume-Uni, concernant la possibilité d'une guerre. En 1939, le Canada a bien déclaré la guerre à l'Allemagne, mais il l'a fait de sa propre initiative, plus tard que le Royaume-Uni, mais il n'avait aucune obligation de se joindre aux belligérants.

En 1945, le Canada s'est joint aux Nations Unies, mais les obligations que la qualité de membre de l'ONU comportent sont si vagues que les dirigeants canadiens ne considéraient pas avoir dévié de leur politique de quasi-neutralité, c'est-à-dire de leur détermination de n'assumer aucune obligation en temps de paix concernant une guerre possible. Le Canada était du reste convaincu qu'une coordination des efforts des nations libres donnait à elle seule une garantie de paix et de sécurité. Il s'est donc joint avec enthousiasme aux premiers efforts pour la création de l'ONU à Dumbarton Oaks, puis à San Francisco, pensant que l'humanité avait enfin trouvé le moyen d'assurer la paix mondiale permanente. Depuis lors, il a collaboré activement aux travaux de cette organisation mondiale et il joue encore un rôle prépondérant au sein de l'ONU.

Dans l'entre temps, l'impérialisme des Soviets était devenu de plus en plus agressif et l'intégration de la Tchécoslovaquie dans l'orbite communiste a porté un tel coup aux démocraties occidentales qu'Ottawa en vint à la conclusion, en 1948, que sa politique étrangère devait être fondamentalement révisée pour être adaptée au besoin pressant d'établir un système de sécurité collective qui permette aux démocraties de survivre. En souscrivant au Pacte de l'Atlantique, les hommes d'état canadiens ont assumé pour la première fois en temps de paix des obligations en vue d'une guerre possible. En réalistes, les Canadiens se sont ralliés au principe de la solidarité, de la sécurité collective, de la coordination des efforts des nations libres, pour le maintien de la paix.



ception Ils pensent que nous devrions, nous aussi, comme vieille démocratie, être plus réalistes et abandonner une ligne de conduite qui ne tient pas compte de la situation actuelle et des dangers qu'elle comporte, car le communisme est - per se - l'ennemi des démocraties. Selon eux, toutes les nations libres devraient s'unir et aucune ne devrait rester à l'écart. Il ne s'agit plus aujourd'hui d'éviter de se mêler aux querelles étrangères et de ne se préoccuper que de la sauvegarde de ses propres intérêts, mais bien de participer à l'action du groupe des démocraties occidentales qui font un suprême effort pour sauvegarder un idéal et des valeurs bien supérieures aux intérêts nationaux.

maintien Du reste, le Canada ne voit pas dans la NATO une organisation ayant un but exclusivement militaire. Il y voit plutôt une organisation qui assurera non seulement le bien-être de ses douze membres et la liberté individuelle de tous dans le monde mais qui assure le maintien de la paix. Il s'agit d'une communauté d'intérêts des pays libres.

temps. Le Canada considère la Suisse comme le prototype de la démocratie, comme un état souverain qui suit une ligne bien définie en politique étrangère. Mais, considérant sa vulnérabilité en cas d'attaque des communistes, on pense au Canada que notre pays aurait un très grand avantage à se joindre tant à l'ONU qu'à la NATO. Il va de soi que les cercles gouvernementaux reconnaissent sans réserve que c'est à la Suisse de décider elle-même. Mais, insiste-t-on, en retirant des avantages nets, notre pays pourrait apporter une intéressante contribution aux efforts des Nations Unies tout autant qu'aux travaux de la NATO, ayant une grande expérience en politique étrangère, d'une part, et disposant d'une armée bien équipée et bien formée, d'autre part. La collaboration de la Suisse est par conséquent des plus désirables, d'autant plus que chacun reconnaît son idéal de paix, sa compréhension des problèmes humanitaires et sa con-



ception de la liberté de l'homme. De plus, elle a prouvé qu'elle était capable de gouverner des races différentes et de maintenir l'équilibre et la paix à l'intérieur du pays. Elle donne un bel exemple au monde.

Il est évident que les opinions exprimées sur notre neutralité sont souvent fort contradictoires. On entend bien souvent dire que nous faisons preuve de sagesse en nous tenant à l'écart des antagonismes étrangers. C'est ce que me disait récemment un fonctionnaire du Ministère des Affaires Extérieures, mais il ajoutait qu'il ne pouvait que regretter que nous ne soyons pas disposés à contribuer aux efforts des démocraties libres pour le maintien de la paix. Le Canada, me dit-il, ne serait que trop heureux de voir la Suisse prendre une part active aux travaux de l'ONU et de la NATO; elle aurait une belle mission à y accomplir dans l'intérêt de l'humanité.

D'autres personnes voient notre neutralité sous un autre jour: ainsi, un banquier canadien m'a dit il y a peu de temps que, bien que la Suisse, le prototype de la démocratie pacifiste, donnait un superbe exemple au monde entier, elle était aussi le prototype de l'égoïsme, refusant de collaborer avec les autres nations libres. Il me dit qu'il fallait admettre que la Suisse était le pays le plus isolationniste du monde entier.

En résumé, on semble comprendre notre politique de neutralité, certains nous envient et beaucoup nous critiquent.

On se demande en outre souvent si la Suisse serait en mesure de maintenir sa politique actuelle en cas d'un nouveau conflit mondial. On ne croit pas que la Russie montrerait beaucoup de respect pour notre neutralité, car, dans leur désir d'établir l'hégémonie mondiale du communisme, la Suisse démocratique et capitaliste serait visée en premier lieu comme l'ennemi du communisme. L'utilité que peut avoir une Suisse neutre même qu'en certains cas les effets en soient encore plus nécessaires pour le monde libre, tant au point de vue économique que politique.



pour les belligérants ne jouerait certainement pas un rôle appréciable pour l'URSS, qui ne se soucie guère du sort des prisonniers de guerre et qui ne se préoccuperait pas grandement de la sauvegarde de ses intérêts et de ses ressortissants dans les territoires contrôlés par ses adversaires.

3) Mon exposé ne serait pas complet si je ne touchais pas la question de notre neutralité sur le plan économique, car sur ce point là, l'attitude du Canada renforce la nôtre.

Le Canada, pays neuf, dont l'économie et le développement industriel dépendent de son commerce international, tient à rester neutre au point de vue de ses relations économiques. Il sait l'avantage qu'il y a à maintenir ses échanges commerciaux avec tous les pays.

C'est ce qu'a expliqué M. Pearson, le Ministre canadien des Affaires extérieures, dans un discours qu'il a prononcé il y a quelques semaines, à l'occasion d'un dîner offert aux exposants étrangers à la Foire internationale du commerce du Canada à Toronto. Voici comment M. Pearson a défini la politique canadienne à l'égard du commerce, avec les pays communistes et avec la République populaire de Chine :

"... D'aucuns croient que le monde libre devrait supprimer tout commerce avec la Russie et ses satellites, en dépit du fait qu'un certain nombre de pays libres situés à la périphérie du rideau de fer entretiennent, depuis longtemps déjà, d'importantes relations commerciales avec leurs voisins communistes. Pour ma part, je ne crois pas désirable ou nécessaire d'adopter une telle ligne de conduite à l'heure actuelle. La rupture complète des relations commerciales avec ces pays serait, dans plusieurs cas, aussi nuisible à l'économie du monde libre qu'à celle des pays situés derrière le rideau de fer. Il se peut même qu'en certains cas les effets en soient encore plus nocifs pour le monde libre, tant au point de vue économique que politique.



"Il y a commun accord cependant en ce qui concerne un des aspects de nos relations commerciales avec les pays soviétiques communistes. Le Gouvernement canadien et bon nombre de pays faisant partie du monde libre, ont, depuis quelque temps déjà, interdit l'exportation au bloc soviétique, d'armements, de produits de valeur stratégique et de fournitures rares. Cette politique s'inspire du bon sens le plus élémentaire. L'exportation de ces denrées aux pays communistes ne se fait plus que sur une échelle très restreinte, et on s'efforce constamment de mettre un terme à tout trafic illégal qui pourrait encore subsister. L'accord complet des opinions s'impose en cette matière.

"Le point de vue est tout différent cependant lorsqu'il s'agit de supprimer tout commerce en fait de produits qui ne peuvent servir à des usages de guerre. Le commerce sur le plan international a toujours été un des principaux moyens d'établir des relations avec les autres pays. Ces relations ont pu, de temps à autre, donner lieu à des différends, mais par le fait même que le commerce ne se fait qu'en tant qu'il profite à l'acheteur et au vendeur, il importe de maintenir autant que possible les meilleures relations commerciales avec les grands marchés ou encore avec les importantes sources d'approvisionnement. Une rupture complète des relations commerciales avec un pays quelconque a été considérée jusqu'ici comme un acte d'hostilité ouverte en même temps qu'une quasi-certitude que cette hostilité dégénérerait sous peu en guerre ouverte. Ni le Gouvernement canadien ni la population du Canada, ne considéreraient de bonne politique d'interrompre, de façon irrévocable, toutes relations avec les pays sous la domination communiste à moins, bien entendu, que la ligne de conduite de leurs gouvernements ne nous laisse aucune alternative. Ce serait là une mesure sans appel dans l'ordre diplomatique. Or, l'irrévocable va plus loin que le caractère décisif ou la fermeté, et il est malavisé d'y recourir en diplomatie à moins d'y être contraint.

nous déplorons vivement cette fissure qui s'est creusée au cours de ces deux dernières années entre la Chine et le Canada et les autres pays du monde libre.



"Le Canada n'entretient aucun sentiment ni aucune intention hostile à l'égard des populations des Etats communistes. Nous souhaiterions que la politique et les visées de leurs gouvernements fussent de nature à nous permettre de nouer avec eux des relations comportant des avantages réciproques. Un commerce de ce genre pourrait, on le conçoit, aider à faire disparaître, dans une certaine mesure, la crainte et la méfiance que les gouvernements de ces pays ont su infuser à leurs habitants. Cet aspect de notre politique commerciale, dans les circonstances actuelles, ne doit pas se fonder sur le désespoir et, d'autre part, il ne doit pas s'inspirer de naïveté. Il ne faut pas que notre amour de la paix nous aveugle au point de nous masquer les réalités, et je crains bien que l'hostilité permanente des gouvernements communistes, qui peut se traduire et de fait se traduit dans le domaine commercial comme dans le domaine politique, ne soit une de ces réalités.

"Nous ne permettrons pas qu'un tel commerce serve à l'agression ou à consolider les forces, économiques et politiques, qui favorisent l'agression. Nous ferons le commerce, en tant que ce commerce nous rapportera des avantages au double point de vue politique et économique, et tout en tenant compte de nos obligations envers nos amis et nos alliés aussi bien qu'envers nous-mêmes. C'est là, à mon avis, une politique raisonnable. Le rideau de fer, ne l'oublions pas, est chez eux et non chez nous. De fait, il y aurait beaucoup à dire sur cette opinion émise par le sénateur Brian McMahon à New York, le premier juin, qu'au lieu d'abaisser notre propre rideau, nous tentions de pratiquer des ouvertures chez le voisin.

"Nous nous trouvons en présence d'un problème particulièrement délicat lorsqu'il s'agit d'appliquer cette politique dans notre commerce avec la République populaire de Chine. Le Canada a, de tous temps, joui de relations amicales avec les populations qui habitent cet immense pays qu'est la Chine, et nous déplorons vivement cette fissure qui s'est creusée au cours de ces deux dernières années entre la Chine et le Canada et les autres pays du monde libre.



politique "Peut-être en viendront-ils à se rendre compte que leur hostilité à l'égard du monde occidental retardera une restauration, tandis que des avantages commerciaux réciproques pourraient, avec le temps, constituer la base de relations paisibles et de longue durée, relations du genre de celles qu'à l'heure actuelle encore nous désirerions voir établies entre le peuple chinois et nous; relations que les Chinois voudraient bien, j'en suis sûr, entretenir avec nous si leurs dirigeants communistes leur en laissent le choix. Nous devons nous garder de prendre des mesures qui pourraient, en fin de compte, faire disparaître la possibilité d'établir nos relations sur une telle base.

"Il va de soi qu'un bon nombre de produits qui pourraient être nécessaires au développement de la Chine, sont en même temps d'une importance stratégique. Il ne saurait donc être question, dans les circonstances actuelles, de les expédier à ce pays. Le Canada, bien avant que les Nations Unies aient adopté la résolution interdisant l'exportation de certains matériaux d'importance militaire à la Chine, avait déjà mis cette politique en vigueur, mettant au point une liste de denrées afin de répondre aux exigences de la situation en Corée et ce, tout particulièrement, après avoir conféré avec nos amis à Washington. Nous avons également pris des mesures pour nous assurer que non seulement ces denrées ne partiront pas du Canada en direction de la Chine, mais que notre pays ne servira pas non plus de porte de service à certaines compagnies des Etats-Unis qui pourraient faire le commerce avec la Chine et violer ainsi les lois de leur propre pays.

"Il ne s'ensuit pas que nous ayons fait disparaître toute forme de commerce avec le peuple chinois. Je suis d'avis que nous ne devrions pas permettre à notre politique commerciale actuelle envers la Chine de devenir plus rigoureuse que notre



politique étrangère d'ordre général à son égard, et que nous ne devrions pas chercher à interdire tout commerce avec elle, à moins que la ligne de conduite du Gouvernement de Pékin ne nous laisse pas le choix en cette matière.

"Tout en appuyant cette ligne de conduite, je n'oublie pas les sentiments naturels de nos soldats, marins et aviateurs qui se battent actuellement en Corée et pour qui la pensée que leurs compatriotes feraient le commerce - ce commerce ne fût-il qu'un échange de soie de porc contre des harmonicas - avec les compatriotes de ceux qu'ils combattent sur les collines coréennes, ne serait certes pas réjouissante. Je voudrais qu'on comprenne bien que le seul but justifiable que pourrait avoir le gouvernement en continuant un commerce de ce genre serait d'espérer prévenir l'extension dangereuse du conflit actuel, ce qui atteindrait un nombre beaucoup plus considérable de Canadiens. Si cet espoir disparaissait, toute relation commerciale devrait alors cesser également d'exister..."

Comme l'a relevé M. Pearson, cette politique de neutralité économique est théorique, car le Canada a souscrit aux mesures de restrictions des exportations de produits dits stratégiques adoptées par les Etats-Unis. En effet, en ce qui concerne le commerce avec les pays situés derrière le rideau de fer, le Canada suit assez exactement la politique des Etats-Unis pour le contrôle et la prohibition des exportations. L'exportation vers ces pays est entièrement prohibée pour toutes les marchandises énumérées dans les listes secrètes américaines IA et IB. Quant aux marchandises comprises dans la liste secrète IC, des permis individuels peuvent être obtenus dans des cas particuliers, lorsqu'il s'agit d'articles sans valeur stratégique. Ces prohibitions visent toutes les matières stratégiques, et en particulier l'acier, un très grand nombre de machines, les métaux non-ferreux et de nombreux produits chimiques.



A l'égard de la Chine, l'exportation est prohibée pour toutes les marchandises indiquées dans les listes secrètes américaines 1A, 1B et 1C. L'exportation de produits servant aux besoins normaux de la population civile et n'ayant aucune valeur stratégique est en principe autorisée, mais le commerce avec la Chine est aujourd'hui presque nul, car le Gouvernement de Pékin refuse de mettre à la disposition des importateurs les dollars américains requis pour le paiement des marchandises en provenance du Canada.

Vous pouvez voir ainsi que les circonstances ont rendu illusoire la détermination du Canada de maintenir une politique de neutralité économique. Ainsi, les exportations totales du Canada vers les pays situés derrière le rideau de fer (la Yougoslavie exceptée) sont tombées de 35.600.000 dollars en 1947 à 5.760.000 dollars en 1949, puis à 4.216.000 dollars en 1950 et elles n'atteignent que 415.000 dollars pour les premiers six mois de 1951.

De même les exportations vers la Chine communiste (Hongkong et Macao non comprises) ont passé de 35.000.000 en 1947 à 2.000.000 en 1950. Pour les premiers six mois de 1951, elles ne se montent qu'à 90.000 dollars.

Il n'en reste pas moins que le Canada reconnaît l'utilité et la nécessité de pratiquer une politique de neutralité économique telle que la nôtre.

III. Pour conclure mon exposé, je voudrais ajouter quelques réflexions personnelles. Ce que je viens de vous dire des opinions et de l'attitude des Canadiens à l'égard de notre politique de neutralité ne doit pas vous laisser l'impression que j'approuve ces vues sous tous les aspects. Mais nous pouvons certes méditer sur cette façon de voir les choses et force nous est de reconnaître que les temps et les conditions ont changé.

Personnellement, je le pense et je voudrais vous dire, Monsieur le Conseiller fédéral, combien j'admire la sagesse dont la Suisse a fait preuve en 1945 et dans les années qui ont suivi.

Je n'ai pas de suggestions à faire pour la poursuite



Nous sommes du reste encore en pleine période d'évolution et il n'est pas impossible que nous soyons un jour amenés à adapter notre politique de neutralité à la nouvelle organisation du monde en gestation. Pour le moment, je pense bien avec Gonzague de Reynold que la position de la Suisse est aujourd'hui celle d'une neutralité d'attente. La position de la Suisse a changé parce que la structure politique du monde, et plus particulièrement de l'Europe, a changé. La Suisse n'est plus au centre d'une Europe en équilibre, mais elle se trouve coïncée entre deux mondes, deux conceptions opposées. Nous nous trouvons pris entre deux blocs, le bloc occidental et le bloc asiatique. C'est le fait essentiel que Reynold décrit comme la conséquence d'un des plus graves bouleversements de l'histoire.

J'avoue que si j'avais été appelé à me prononcer sur notre politique de neutralité en 1945, j'aurais eu certains doutes. L'atmosphère utopiste laissée par le Président Roosevelt avait fait miroiter une organisation idéale de la paix universelle et un monde où tous pourraient vivre sur un pied d'amitié et de confiance.

A ce moment là, la Suisse était bien ignorée, pour ne pas dire plus, du reste du monde et j'ai pu me demander si nous n'eussions pas été bien inspirés en emboîtant le pas aux états qui demandaient leur admission aux Nations-Unies. Or, je dois admettre que depuis lors, nous n'avons rien perdu en ayant poursuivi la traditionnelle sagesse politique de nos ancêtres. La ligne de conduite que nos dirigeants ont choisie, était la seule qui fût conforme à nos traditions. Aujourd'hui, beaucoup de ceux qui pensaient que nous faisons fausse route envient nos décisions d'alors. L'avenir démontrera si nous avons choisi la bonne voie et si le sens politique du peuple suisse, qui mène la barque de notre destin, était supérieur à l'optimiste aberration qui a marqué la fin de la guerre.

Personnellement, je le pense et je voudrais vous dire, Monsieur le Conseiller fédéral, combien j'admire la sagesse dont la Suisse a fait preuve en 1945 et dans les années qui ont suivi.

Je n'ai pas de suggestions à faire pour la poursuite



de notre politique de neutralité. La conduite de notre politique étrangère est entre des mains trop expertes pour que j'aie la prétention d'offrir des conseils, mais je puis au moins exprimer un espoir, c'est qu'il nous sera, dans l'avenir, possible de maintenir une étroite collaboration sur le plan international dans les domaines culturels, scientifiques et humanitaires, et jusqu'à un certain point dans le domaine politique. C'est là que nous pouvons le mieux accomplir notre mission.

La Suisse a sans doute une belle mission à remplir en donnant un exemple à l'humanité d'un pays bien gouverné, où les droits de l'homme sont respectés, où la liberté règne, ainsi que la paix. Mais - et il ne faut jamais l'oublier - c'est notre conception démocratique du bonheur et du bien-être, qui n'est sans doute pas partagée par d'autres peuples, surtout des peuples moins civilisés. Leur conception du bonheur, leur conception de la liberté est bien différente de la nôtre. Il ne faut oublier non plus que notre mission est plutôt exemplaire du point de vue historique et théorique, qu'effective, car nous sommes trop petits dans la grande famille des Nations pour pouvoir espérer que les grandes puissances suivent notre exemple. Victor Hugo aura-t-il eu raison en disant que la Suisse aura le dernier mot?

Du reste, l'humanité étant ce qu'elle est, rien ne peut être stable et permanent. Les partenaires d'aujourd'hui peuvent bien être les ennemis de demain. Les coalitions d'aujourd'hui peuvent mener à la guerre. Elles peuvent aussi la prévenir et, avec le temps il est à espérer que l'on assistera à une désintégration de ces coalitions. C'est dans l'une et l'autre de ces éventualités que nous verrons, si le choix de notre politique de neutralité a été le bon.

En attendant, nous pouvons encore, par notre détermination d'apporter une collaboration efficace aux efforts qui sont faits pour arriver à créer une véritable solidarité internationale



Exposé de M. le Ministre des Affaires étrangères

prouver au monde que notre politique de neutralité est au dessus du manque d'intérêt et de l'égoïsme que l'on ne nous reproche que trop souvent.

En maintenant des relations officielles et personnelles avec les deux grands camps opposés - relations aussi étroites et actives que possible - dans les domaines politiques et économiques, culturels, humanitaires et scientifiques, sans prendre parti je pense bien - au moins je l'espère, que nous réussirons à sauvegarder notre indépendance complète et notre autonomie, pour le bien de notre Patrie.

Je suis d'avis également que la neutralité est la condition même de l'état de paix que la Suisse connaît depuis 1815, et par là même la cause de notre prospérité.

=====

Lorsque je suis entré au Département politique, en 1919, le point de vue prévalait alors que la neutralité de la Suisse se distinguait d'autres statuts analogues, dans ce sens qu'elle était perpétuelle, reconnue et garantie.

Pouvons-nous prétendre que ces trois conditions se trouvent encore remplies aujourd'hui? Le fait le plus frappant qui ait marqué les années d'après-guerre depuis 1945 est l'absence de toute grande conférence diplomatique consacrant, à l'issue de la seconde guerre mondiale, le nouvel ordre politique né du conflit. Des réunions de ce genre se sont tenues en 1815 et en 1919. Dans ces deux cas, c'est-à-dire à Vienne en 1815 et à Paris en 1919, la Suisse a eu d'importantes intérêts à défendre; elle a pu envoyer à la conférence une délégation et celle-ci est parvenue à rapporter les succès bien connus qui consistent en 1815 à déclarer que la neutralité de la Suisse est dans l'intérêt de l'Europe, et en 1919 à faire reconnaître notre statut séculaire comme étant dans l'intérêt de la paix.

Aucune conférence de la paix n'a mis fin, depuis 1945, à la guerre. La paix s'est faite par bribes et par morceaux. Deux des principaux belligérants, l'Allemagne et l'Autriche, attendent encore le statut qui sera en définitive le leur.

La Suisse n'a donc pas eu, au terme de la seconde guerre mondiale, la possibilité de faire reconnaître sa politique traditionnelle.

On doit donc admettre que notre neutralité est devenue unilatérale.

Dans l'ouvrage que M. Gorgé a consacré à la neutralité de la Suisse, il défend le point de vue selon lequel cette situation n'aurait rien de particulièrement préjudiciable. Cette opinion, pour consolante qu'elle soit, n'est toutefois pas absolument convaincante.



Exposé de M. le Ministre Secrétan:La politique suisse de neutralité.

L'année dernière, le chef du Département politique, M. le Conseiller fédéral Petitpierre, alors président de la Confédération, nous disait qu'à son avis un nouveau conflit était inévitable. Cette affirmation a produit une profonde impression sur tous les auditeurs.

Nous devons nous demander si notre pays est prêt à aborder une nouvelle guerre dans une situation politique aussi favorable qu'en 1914 et qu'en 1939.

Je considère pour ma part que tous les efforts que nous déployons dans les pays où nous sommes accrédités tendent vers un but suprême: la reconnaissance, le moment venu, par lesdits pays, de notre statut traditionnel. Je suis d'avis également que la neutralité est la condition même de l'état de paix que la Suisse connaît depuis 1815, et par là même la cause de notre prospérité.

Lorsque je suis entré au Département politique, en 1919, le point de vue prévalait alors que la neutralité de la Suisse se distinguait d'autres statuts analogues, dans ce sens qu'elle était perpétuelle, reconnue et garantie.

Pouvons-nous prétendre que ces trois conditions se trouvent encore remplies aujourd'hui? Le fait le plus frappant qui ait marqué les années d'après-guerre depuis 1945 est l'absence de toute grande conférence diplomatique consacrant, à l'issue de la seconde guerre mondiale, le nouvel ordre politique né du conflit. Des réunions de ce genre se sont tenues en 1815 et en 1919. Dans ces deux cas, c'est-à-dire à Vienne en 1815 et à Paris en 1919, la Suisse a eu d'importants intérêts à défendre; elle a pu envoyer à la conférence une délégation et celle-ci est parvenue à remporter les succès bien connus qui consistent en 1815 à déclarer que la neutralité de la Suisse est dans l'intérêt de l'Europe, et en 1919 à faire reconnaître notre statut séculaire comme étant dans l'intérêt de la paix.

Aucune conférence de la paix n'a mis fin, depuis 1945, à la guerre. La paix s'est faite par bribes et par morceaux. Deux des principaux belligérants, l'Allemagne et l'Autriche, attendent encore le statut qui sera en définitive le leur.

La Suisse n'a donc pas eu, au terme de la seconde guerre mondiale, la possibilité de faire reconnaître sa politique traditionnelle.

On doit donc admettre que notre neutralité est devenue unilatérale.

Dans l'ouvrage que M. Gorgé a consacré à la neutralité de la Suisse, il défend le point de vue selon lequel cette situation n'aurait rien de particulièrement préjudiciable. Cette opinion, pour consolante qu'elle soit, n'est toutefois pas absolument convaincante.



En effet, nos historiens et nos juristes célèbrent comme des succès les résultats obtenus par un Pictet de Rochemont à Vienne et par un Ador et un Calonder à Paris. Or, de deux choses l'une: ou bien les textes qu'ils sont parvenus à faire admettre ont une valeur réelle, et dans ce cas nous devons bien reconnaître que nous n'en avons pas obtenu de pareils depuis 1945, ou bien les déclarations de Vienne et de Paris n'ont pas la valeur qu'on leur prête et, dans ce cas, nos historiens et nos juristes en exagèrent la portée.

Le texte le plus souvent cité à l'appui de la neutralité suisse est sans conteste la déclaration de Vienne de 1815. Selon ce document, la neutralité de la Suisse est dans l'intérêt de l'Europe. Deux guerres mondiales ont eu notamment pour conséquence d'affaiblir singulièrement l'importance politique du vieux monde. Les deux pôles de l'action diplomatique contemporaine se trouvent placés l'un à Washington et l'autre à Moscou. Ces deux capitales sont extra-européennes. On ne saurait prétendre, en présence de l'effacement politique que subit notre continent, qu'un engagement conçu comme étant dans son intérêt présente pour le monde de 1950 la même importance qu'il y a un siècle et demi. Dans la mesure où le rôle de l'Europe décroît, la valeur qui s'attache à notre politique séculaire diminue.

Notre époque a vu apparaître une forme nouvelle de gouvernement, l'état totalitaire. La révolution marxiste l'a institué en 1919 en Russie, le fascisme en a fait de même en Italie à partir de 1922; l'hitlérisme, enfin, date de 1933.

L'état totalitaire conduit la guerre totale. La politique, l'économie, le spirituel même, tout est subordonné à l'état. Nous prétendons en Suisse que la neutralité est une notion essentiellement politique et militaire. Tout au plus peut-elle présenter des aspects économiques, voire moraux. Nous avons raison de nous en tenir à la définition classique de notre statut. Les faits néanmoins lui sont contraires. Nombreuses sont les expériences qui ont été faites au cours de la seconde guerre mondiale qui prouvent que notre manière de voir n'a rencontré l'assentiment ni de Berlin, ni de Rome. Au cas où une troisième guerre mondiale viendrait à éclater, il ne fait pas de doute que l'Union soviétique irait plus loin encore dans ses prétentions que ne l'ont fait les régimes fasciste et hitlérien. Ce serait à mon avis une illusion de croire que les démocraties occidentales se montreront plus libérales. Pour avoir raison des nationaux-socialistes et des fascistes, il a fallu que leurs adversaires empruntent leur manière de faire la guerre. Pour avoir raison de l'Union soviétique, les puissances de l'ouest devront, jusqu'à un certain point, recourir aux mêmes méthodes. La guerre risque d'être totale de part et d'autre. Les difficultés qui en résulteront pour nous s'en trouveront singulièrement accrues.

Deux conflits mondiaux ont vu diminuer le nombre des états neutres. En 1919 encore, la considération qui s'attachait à la notion de neutralité était suffisante pour que la commission constituée par la conférence de la paix dans le but de rédiger le pacte de la Société des Nations tienne à convoquer



et à entendre les représentants des états neutres. La confrontation des vues entre belligérants et neutres a eu lieu à l'hôtel Crillon sous la présidence de Woodrow Wilson. Rien de pareil en 1945 à San Francisco.

Je doute qu'une délégation eût rencontré le succès si elle avait proposé à la conférence qui a fondé les Nations Unies d'inviter et d'entendre les neutres. Leur nombre avait diminué, la considération dont ils jouissaient avait baissé.

Nous sommes prêts, disons-nous, à repousser un agresseur éventuel. Nous pensons par là remplir nos obligations vis-à-vis du pays lui-même comme envers la communauté internationale. Semblable attitude répond-elle encore aux circonstances présentes? La Société des Nations a été une tentative en vue d'assurer la sécurité collective. Elle a échoué dans cette tâche. Le but des Nations Unies est le même. En revanche, là où la Société de Genève a failli, l'O.N.U. est en train de réussir. On peut porter le jugement que l'on veut sur la valeur des contingents que les états membres des Nations Unies ont envoyé en Corée; il n'en reste pas moins que des états, au nombre d'une vingtaine, acceptent de se battre sans avoir été attaqués. Ils ont pris les armes pour défendre un traité, la Charte des Nations Unies, et pour consolider un principe, celui de la sécurité collective. Au fur et à mesure que le nombre des états augmentera qui accepteront une obligation de ce genre, la position de l'état neutre sera moralement plus difficile à soutenir. Je pense qu'il est des Suisses aujourd'hui même qui considèrent l'Union soviétique comme un état malfaisant. Dans d'autres pays, c'est une sorte de croisade qui s'organise pour combattre Moscou. Ne doit-on pas admettre que le nombre des Suisses qui se posent des questions quant à la légitimité de la politique d'abstention ira en augmentant et que les jugements que porteront sur nous les états qui combattent se feront plus sévères.

Une circonstance me paraît tout-à-fait singulière: c'est la conférence de La Haye de 1907 qui a fixé dans cinq conventions les droits et les devoirs des puissances neutres en cas de guerre. Les quatre premiers accords ont trait aux hostilités sur mer; le cinquième à la guerre sur terre.

Deux conflits mondiaux ont éclaté depuis lors, et pourtant aucune puissance n'a pris l'initiative de convoquer une conférence dans le but d'apporter aux conventions de La Haye les améliorations nécessaires.

La Croix-rouge internationale procède différemment. A l'issue de chaque conflit, une conférence diplomatique examine les conventions existantes, étudie les expériences faites, améliore les textes là où le besoin s'en fait sentir, comble les lacunes qui ont pu être constatées.

Rien de pareil en ce qui concerne les droits et les devoirs des états neutres. Ils sont demeurés stationnaires depuis 1907. Ils datent donc aujourd'hui de près d'un demi-siècle. Ce serait prétendre beaucoup que d'affirmer que les

Les réponses qui parviendraient au Département pourraient constituer un ensemble de valeur.



dispositions de La Haye répondent encore aux circonstances actuelles.

Imaginons maintenant qu'un troisième conflit mondial vienne à éclater. De tous temps, on a considéré en Suisse que la neutralité était faite de certains éléments négatifs compensés par d'autres de caractère positif. L'élément négatif, c'est l'abstention. Les éléments positifs sont les services que la Confédération suisse rend aux belligérants. Pendant la dernière guerre, ses services ont été notamment les suivants: l'hospitalisation des civils, l'internement des soldats, la représentation des intérêts étrangers, la Croix-rouge internationale

L'hospitalisation des civils et l'internement des soldats dépendent des opérations qui se déroulent à nos frontières. Il n'en est pas de même en ce qui concerne la représentation des intérêts étrangers. Le nombre des pays qui nous ont confié leurs intérêts pendant la guerre 1939-1945 s'est élevé à trente-cinq. Ce chiffre comprenait toutes les grandes puissances. Pouvons-nous espérer voir semblable situation se reproduire?

Un fait caractérise dès à présent l'Union soviétique: c'est l'autarcie. En dehors des rapports purement diplomatiques, il n'existe pour ainsi dire pas de relations entre le bloc soviétique d'une part et les puissances occidentales d'autre part. Cette situation ne risque-t-elle pas d'avoir des conséquences fâcheuses pour la représentation des intérêts étrangers? On ne saurait trouver en dehors de l'Union soviétique ni une entreprise russe, ni une banque, ni une colonie soviétique. Dès à présent, le monde oriental et le monde occidental sont absolument séparés. La représentation de leurs intérêts consisterait exclusivement à suppléer à la rupture des relations diplomatiques.

Quant à la Croix-rouge internationale, elle a subi dès la seconde guerre mondiale un grave échec. Si je suis bien renseigné, il ne semble pas que l'agence des prisonniers de guerre ait été à même de communiquer au Troisième Reich les listes de prisonniers allemands faits par l'armée rouge. Le fait vient de se renouveler. Nous savons tous que la Croix-rouge internationale n'a pas été autorisée à fonctionner en Corée du Nord. Nous éprouvons la plus sincère admiration pour les efforts que font le Comité de Genève, singulièrement son président. Il n'a pas hésité à payer de sa personne. Il s'est rendu successivement à Moscou et à Nankin. Il semble néanmoins que ses efforts soient restés vains. Tout au plus aurait-il obtenu que certains secours parvinssent en Corée du Nord par le détour de la Croix-rouge chinoise. Si un tel état de choses devait persister, il faut bien admettre que la neutralité suisse perdrait une de ses principales raisons d'être.

La situation présente est donc sérieuse. Existe-t-il des remèdes? J'en verrais pour ma part trois.

Le Conseil fédéral ne pourrait-il songer à charger ses représentants diplomatiques de procéder à ce que j'appellerais des sondages préalables: quelle serait, le moment venu, l'attitude des états à l'égard de notre statut séculaire? Les réponses qui parviendraient au Département pourraient constituer un ensemble de valeur.



Conviendrait-il peut-être d'expliquer notre politique traditionnelle dans des conférences de presse par exemple? Il me semble que la Suisse concilie deux notions qui, dans d'autres pays, sont opposées: la neutralité d'une part et l'armement d'autre part.

Je pense que ce qui fait la singularité de notre cas, c'est d'être parvenu au système de la neutralité armée. Partout ailleurs, le non-belligérant a profité de sa situation pour restreindre les dépenses d'ordre militaire. Nous faisons le contraire, et par là devenons en quelque sorte une exception intéressante.

Lorsque la seconde guerre mondiale a commencé à devenir menaçante, le Conseil fédéral a eu recours à certaines missions spéciales. C'est ainsi qu'en 1938, sauf erreur, l'ancien Conseiller fédéral Edmond Schulthess est allé à Berlin. Il a eu une entrevue avec le Führer et il en a rapporté une déclaration dont nous nous sommes fréquemment servis pendant les hostilités. Le Conseil fédéral n'estimerait-il pas que des missions de ce genre pourraient être envoyées, par exemple, à Moscou et à Washington?

Notre pays se prépare avec énergie sur le plan économique et dans le domaine militaire. Je suis persuadé pour ma part que le Corps diplomatique suisse s'associerait de grand coeur à toute action que le Conseil fédéral déciderait d'entreprendre pour compléter sur le plan politique ce que l'on fait actuellement en faveur de l'économie et de l'armée.



Exposé de M. le Ministre Graessli:

Die Praxis der Neutralitätspolitik in der heutigen Welt.

Als die kriegerischen Auseinandersetzungen noch vorwiegend auf nationalistische und imperialistische Ziele ausgerichtet waren, stand die Neutralität ziemlich hoch im Kurs. Sie verhinderte die Ausdehnung der Konflikte und diente somit dem Frieden.

Aber schon im ersten Weltkrieg war die von verschiedenen Staaten, namentlich von der Schweiz praktizierte Neutralitätspolitik Anfechtungen ausgesetzt. Beide Seiten behaupteten, für eine gerechte Sache zu kämpfen, da gebe es kein Abseitsstehen.

Die Bemühungen um die kollektive Sicherheit in der Nachkriegszeit waren erst recht ein steiniger Boden, auf welchem es schwer hielt, für die Neutralitätspolitik des Bundesrates um Verständnis zu werben. Trotzdem haben die Siegermächte in dem bekannten Artikel 435 des Versailler Vertrages anerkannt, dass die immerwährende Neutralität der Schweiz eine internationale Verpflichtung zur Aufrechterhaltung des Friedens bedeutet. (Constituait un engagement international pour le maintien de la paix). Der Völkerbundsrat bestätigte in seiner Londoner Erklärung vom 13. Februar 1920 diese Sonderstellung der Schweiz und stellte ausdrücklich fest, dass sie mit dem Völkerbundspakt vereinbar sei. Dies ebnete unserem Lande den Weg, dieser Organisation beizutreten. Die Schweiz war von Sanktionen militärischer, nicht aber wirtschaftlicher Natur befreit.

Als der Völkerbund immer mehr - verzeihen Sie den Ausdruck - zu einer internationalen Schwatzbude herabsank und als es immer klarer wurde, dass er sein Ideal, die Verhinderung von Kriegen, nicht zu verwirklichen imstande war, stieg die Neutralität wieder im Kurs. Ich erinnere an die amerikanischen Neutralitätsakte (die USA waren zwar nicht Mitglied des Völkerbundes)



an die Rückkehr Belgiens, Hollands und der skandinavischen Staaten zu einer Politik der strikten Neutralität. Diese Aufwertung der Neutralität war für die europäischen Staaten diktiert einerseits durch die Abwertung des Völkerbundes und andererseits durch die immer bedrohlicher werdende Machtstellung Hitler-Deutschlands.

Auch die Schweiz strengte sich an, von der differenzierten zur traditionellen, integralen Neutralität zurückzukehren. Es ist noch allen erinnerlich, wie meisterhaft Herr Minister Walter Stucki die Stellung unseres Landes im Hinblick auf die wirtschaftlichen Sanktionen gegen Italien wegen der Abessinien-Affäre regelte und wie als Konsequenz dieser Haltung Herr Bundesrat Motta sich daraufhin im Schosse des Völkerbundes mit Erfolg bemühte, die Schweiz von Sanktionsverpflichtungen irgendwelcher Art zu befreien.

Während des zweiten Weltkrieges war die schweizerische Neutralitätspolitik mehr denn je den heftigsten Anfeindungen und Kritiken seitens der Kriegführenden ausgesetzt. Dies hing mit der Tatsache zusammen, dass es sich bereits um einen stark ideologisch betonten Konflikt handelte. Die Alliierten wollten die Menschheit von der faschistischen Tyrannei befreien, während Deutschland und seine Verbündeten der Welt und namentlich Europa die von Hitler konzipierte "Neue Ordnung" aufdrängen wollten. Aus dieser Haltung heraus wurde von uns sogar Gesinnungsneutralität verlangt, ein Ansinnen, welches das Schweizervolk in seiner überwiegenden Mehrheit ebenso würdig wie erfolgreich zurückwies.

Aber auch auf wirtschaftlichem und finanziellem Gebiet machte unser Land böse Zeiten durch. Blockade und Gegenblockade verlangten ständige und aufreibende Verhandlungen mit dem Ziel, die Landesversorgung mit Lebensmitteln und Rohstoffen sicherzustellen. Trotz den getroffenen Vereinbarungen kämpften die Westmächte unter Führung der USA nach ihrem Kriegseintritt mit schwarzen Listen und Blockierung von Vermögensanlagen gegen die



neutrale Schweiz. Mit welchen Schwierigkeiten wir uns in der Nachkriegszeit wegen dem von den Alliierten erhobenen Anspruch auf deutsche Vermögenswerte im neutralen Ausland, wegen den Nachwirkungen der schwarzen Liste, wegen der Deblockierung schweizerischer oder durch schweizerische Treuhänder verwalteten Kapitalanlagen in den Vereinigten Staaten auseinanderzusetzen hatten und teilweise immer noch auseinandersetzen müssen, ist noch in zu frischer Erinnerung, als dass näher darauf eingetreten werden müsste. Stichworte wie Washingtoner Abkommen, Zertifizierungs-Vereinbarungen, Sequester-Konflikte dürften genügen.

Diese kurzen, mehr skizzenhaften Bemerkungen über die Wertschätzung der Neutralität in der jüngsten Vergangenheit waren meines Erachtens notwendig für das Verständnis der Neutralitätspolitik in der heutigen Welt, das eigentliche Thema, das uns gegenwärtig beschäftigt. Ich denke, der Herr Departementschef hat mit einer gewissen Absicht einen Referenten bezeichnet, der die Ehre und oft auch das etwas zweifelhafte Vergnügen hat, die Schweiz in einem der zum Kominformblock gehörenden Länder zu vertreten. Je nach der Brille, mit der man unsere Neutralitätspolitik betrachtet, wird sie eben verschieden beurteilt, wie ich in den einleitenden Darlegungen schon nachzuweisen versucht habe.

Ich will mich nicht dazu versteigen, hier eine Definition der Neutralität und ihrer verschiedenen Ausdrucksformen zu geben, da die Meisten unter uns hiezu wohl besser qualifiziert sind als der Sprechende. Wenn man sich aber überlegt, dass die Neutralität im Grunde genommen ein vorwiegend militärischer Begriff ist, der erst im Kriegsfall voll zur Auswirkung kommt, so könnte man sich fragen, warum wir uns eigentlich heute so eingehend damit beschäftigen. Wir leben ja juristisch im tiefsten Frieden, abgesehen von dem weit abgelegenen Koreakonflikt.

Seiten wenden das gleiche Wörterbuch an, geben den Begriffen aber einen total verschiedenen Inhalt. Die Schweiz steckt mitten



Nun, auch in Friedenszeiten **hat** die militärische Seite der Neutralität, so wie wir sie auffassen und praktizieren, ihre rechtliche und namentlich auch politische Bedeutung. Sie verhindert uns, an Organisationen teilzunehmen, die sich militärische Ziele setzen, ja sogar - so paradox sich das auf den ersten Blick auch ausnimmt - an Organisationen, deren oberstes Ideal die Verhinderung kriegerischer Auseinandersetzungen ist, dann nämlich, wenn sie eine Verpflichtung ihrer Mitglieder zur Einsetzung militärischer Machtmittel als ultima ratio statuieren. Aus diesem Grund kann die Schweiz nicht Mitglied der UNO werden, da diese ihr keine Sonderstellung einräumt, wie es der alte Völkerbund getan hat. Selbstverständlich kann sie auch nicht dem Atlantikpakt oder etwa dem System gegenseitiger Freundschafts- und Beistandsverträge, wie es die Kominformländer verbindet, beitreten. So begrüssenswert die Bestrebungen des Europarates sind, kann die Schweiz auch da nicht mitmachen, da die Schaffung einer europäischen Armee einen seiner Programm-Punkte bildet.

Wenn man die Neutralität lediglich als einen in Kriegzeiten voll wirksam werdenden Begriff auffasst, wäre der Standpunkt der Schweiz in der heutigen Welt bereits umschrieben, es sei denn, man setze den kalten Krieg einem wirklichen Kriegszustand gleich. Die Neutralität hat aber noch andere Aspekte, ob schon man sich darüber streiten kann, ob sie juristisch zu ihrem Begriff gehören. Nach dem gestellten Thema haben wir uns jedoch nicht mit Rechtsfragen, sondern mit der Neutralitätspolitik zu befassen. Was diese für die Schweiz bedeutet, darf als bekannt vorausgesetzt werden.

Die heutige Welt ist in zwei feindliche Lager gespalten. Die Demarkationslinie geht mitten durch Europa. Der Kampf spielt sich auf ideologischer Ebene ab, seine Waffe ist die Propaganda, welche den Menschen sturmreif machen soll. Beide Seiten wenden das gleiche Wörterbuch an, geben den Begriffen aber einen total verschiedenen Inhalt. Die Schweiz steckt mitten



in diesem Ringen um die menschliche Seele. Beide Lager behaupten, für Gerechtigkeit, Freiheit und lebenswertes Leben einzustehen und bezichtigen das andere, auf Unterdrückung, Ausbeutung und Versklavung der Menschheit auszugehen und rein imperialistische, auf die Eroberung der Welt gerichtete Ziele zu verfolgen. Jeder kämpft also nach seiner Auffassung um eine gerechte Sache und, da es angeblich um höchste Ideale geht, wird ein Abseitsstehen, eine neutrale Haltung zumindest als verdächtig angesehen. Aus dem westlichen Lager, namentlich aber aus den Vereinigten Staaten, bekommen wir oft bittere Kritiken zu hören.

Zu welcher Seite wir aus historischer und kultureller Tradition gehören, hat das Schweizervolk in seiner überwältigenden Mehrheit längst entschieden, abgesehen von einem Häuflein unentwegter Anbeter der Allmacht des Staates. Es ist denn auch nicht verwunderlich, wenn in unserer Presse der bolschewistische Totalitätsanspruch sachlich abgelehnt und seine unserer Auffassung von Menschenwürde und Menschenrechte hohnsprechenden Machenschaften oft heftig kritisiert und gegeißelt werden. Der mindeste Vorwurf, der uns deswegen aus dem Kominformlager entgegentönt, ist Verletzung unserer Neutralitätspflichten. Das vom Kreml beherrschte Kominform und seine schweizerischen Mitläufer gehen aber noch einen Schritt weiter und behaupten, es sei die Politik des Bundesrates, die Schweiz mit fliegenden Fahnen in das Lager der imperialistischen Kriegshetzer zu führen und den Anschluss an die atlantische Union anzustreben. Es ist nur zu bekannt, dass die kominformistische Presse von der neutralen Schweiz lediglich in Anführungszeichen spricht und uns des Verrats am Grundprinzip unserer Aussenpolitik beschuldigt. In diesem Bemühen wird sie kräftig unterstützt von einigen Leuten, die jedenfalls ihren Papieren nach Schweizerbürger sind. Ich erinnere an die Ausführungen Pierre Nicole's, des würdigen Sprösslings seines Vaters Léon, in der tschechoslowakischen Zeitschrift "Mir" (Der Friede) vom Oktober letzten Jahres



unter dem Titel "Das Ende der schweizerischen Neutralität" oder an die Rede, welche Emil Arnold, Redaktor des "Vorwärts" anlässlich der Tagung des Vollzugausschusses des (kommunistischen) internationalen Journalistenverbandes vom 10. - 12. Mai in Budapest gehalten hat.

Auch dass wir den Friedensrummel nicht mitmachen und es, abgesehen von einigen Leuten, ablehnen, die berüchtigten Friedensmanifeste zu unterzeichnen, wird uns mit echt marxistischer Dialektik dahingehend ausgelegt, dass wir uns dem Lager der Kriegstreiber verschrieben hätten.

Wir sehen also, dass die Sowjetunion und ihre Mitläufer rundweg behaupten, die Politik des Bundesrates sei nicht mehr neutral. Im Kampf der Ideologien, der mit viel grosser Erbitterung geführt wird als eine rein machtmässige Auseinandersetzung, würde es dem Ostblock nicht einmal mehr genügen, wenn das Schweizervolk und seine verantwortlichen Männer der Forderung nach Gesinnungsneutralität (neutralité morale), wie sie das nationalsozialistische Deutschland seinerzeit erhoben hat, nachleben würden. Wenn aber der Ostblock - was übrigens gar nicht in sein Konzept passen würde - die Absicht hätte, von Regierung und Volk Gesinnungsneutralität zu verlangen, so müsste ein solches Begehren meines Erachtens ebenso energisch zurückgewiesen werden, wie es während des Krieges unserem nördlichen Nachbarn gegenüber geschah. Gesinnungsneutralität gehört begrifflich nicht zur Neutralität, wie sie das Völkerrecht definiert. Weder der Bundesrat, noch das Schweizervolk hätten demnach die Pflicht, im Kriegsfall und noch viel weniger im Frieden einem derartigen Ansinnen Rechnung zu tragen. Die Neutralitätspolitik dagegen gebietet Auswüchsen insofern zu steuern, als sie zu Zweifeln in den Willen des Bundesrates zur strikten Beobachtung der Neutralität Anlass geben könnten.

in Rahmen der Blockade- und Gegenblockade-Vereinbarungen gelang es, einem wesentlichen Prinzip der wirtschaftlichen Neutralitätspolitik, dem sogenannten "courant normal" allgemeine Beachtung zu verschaffen und oft sogar noch Korrekturen durchzusetzen.



Wir haben bisher zwei Aspekte der Neutralität betrachtet, einmal die Gesinnungsneutralität, die nach der geltenden Doktrin gar nicht zu ihrem Wesen gehört, von verschiedenen Seiten aber schon gefordert wurde. Dann die klassische, die militärische Neutralität und zwar namentlich ihre negative Seite, d.h. das Abseitsstehen von kriegerischen Auseinandersetzungen, welcher als Korrelat das Prinzip der Unparteilichkeit entspricht. Es gibt noch einen dritten Aspekt, der immer mehr an Bedeutung gewinnt, je totalitärer die Kriege werden. Ich meine die wirtschaftliche Neutralität. Schon im ersten, namentlich aber im zweiten Weltkrieg wurde die Waffe des Wirtschaftskrieges mit aller Rücksichtslosigkeit eingesetzt und stellte unsere Neutralitätspolitik vor die schwierigsten Probleme. Unsere Handelsbeziehungen mit den Achsenmächten waren nicht weniger wichtig als diejenigen mit dem gegnerischen Lager. Jedes verlangte aber von der Schweiz, dass sie dem andern keine Güter zukommen lasse, welche für die Kriegführung direkt oder indirekt irgendwie nützlich sein könnten. Ich will hier wiederum nicht auf die Frage eintreten, ob es juristisch überhaupt eine wirtschaftliche Neutralität gibt. Meines Erachtens ist sie jedenfalls sehr kontrovers, zumindest was den Landkrieg anbetrifft.

Durch die Macht der Verhältnisse wurde der Bundesrat aber gezwungen, in seiner Neutralitätspolitik den von den Kriegführenden getroffenen Massnahmen Rechnung zu tragen. Mehr noch, es war für ihn ein kategorischer Imperativ, da der Neutrale ebenso das Recht zu leben hat wie der Kriegführende. Seine Politik war von der Sorge diktiert, dem Schweizervolk Brot und Arbeit zu verschaffen. Die dahingehenden Bemühungen waren von Erfolg gekrönt, selbst als wir von den Achsenmächten vollständig eingeschlossen waren. Durch das mutige Eintreten für unser Lebensrecht und durch eine ebenso kluge wie zähe Verhandlungstaktik im Rahmen der Blockade- und Gegenblockade-Vereinbarungen gelang es, einem wesentlichen Prinzip der wirtschaftlichen Neutralitätspolitik, dem sogenannten "courant normal" allgemeine Nachachtung zu verschaffen und oft sogar noch Korrekturen durchzusetzen.



Wie schwer das oft war und wie hartnäckig die Kriegführenden darauf bestanden, der Gegenseite keine wichtigen Waren irgendwelcher Art zukommen zu lassen, sei nur am Beispiel der pharmazeutischen Produkte erwähnt. Es kostete alle Mühe, die Deutschen zu einer Erhöhung der "courant-normal"-Kontingente für Lieferungen an die Alliierten zu bewegen und selbst Hinweise auf die Tatsache, dass Medikamente nicht zur Kriegführung, sondern für die Heilung der durch den Krieg geschlagenen Wunden gebraucht werden, und dass die humanitäre Schweiz an deren unbehinderten Exportmöglichkeit festhalten müsse, waren nicht durchwegs erfolgreich. Auf der andern Seite wurde mit dem Institut der schwarzen Listen gekämpft, trotzdem über die Ausfuhr nach den Achsenmächten Vereinbarungen getroffen worden sind. Durch diese wenigen Beispiele soll die Bedeutung unterstrichen werden, welche den wirtschaftlichen Belangen in der totalen Kriegführung beigemessen wird. Für die Schweiz war es aber eine Frage von Leben oder Tod, als Gegenleistung für ihre Exporte Lebensmittel und Rohstoffe, mit andern Worten gleichwertige Produkte, hereinzubringen. Courant normal im Export und als Entgelt Zugeständnisse für lebenswichtige Erzeugnisse waren demnach die Grundprinzipien, welche die wirtschaftliche Neutralitätspolitik des Bundesrates diktierten. Wir haben gute Erfahrungen mit dieser Methode gemacht.

Das hat allerdings nicht verhindert, dass die Schweiz noch während des Krieges von beiden Lagern und namentlich nach dessen Beendigung von den Siegermächten mit Vorwürfen überhäuft wurde, sie hätte sich dank ihrer egoistischen neutralen Haltung bereichert, zur Verlängerung des blutigen Ringens beigetragen, usw. Die Gefahr einer Isolierung unseres Landes rückte in bedrohliche Nähe und zwar umsomehr, als ein Beitritt zur UNO sich mit unserer Neutralitätspolitik als unvereinbar erwies. Dieser Isolation zu entrinnen, war die grösste Sorge des Bundesrates in der unmittelbaren Nachkriegszeit. Es ist ihm glänzend gelungen mit der genialen Formel: Neutralität und Solidarität.



Wir haben uns allen Bestrebungen angeschlossen, die dem Ziele dienen, die Wunden des Krieges zu heilen. Auf wirtschaftlichem Gebiete wären zu nennen die Kredite, die wir gewährten und zwar auch an Länder, die heute zum Kominformblock gehören; dann der Marshallplan, dem wir beitraten nicht als empfangendes, sondern als gebendes Land; weiterhin unsere Mitarbeit in der europäischen Organisation für Wirtschaftszusammenarbeit (OECE) und in der europäischen Zahlungsunion (EPU) usw. Auch an kulturellen und humanitären Bestrebungen arbeiten wir mit, wie in der Organisation der Vereinigten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO) sowie in der internationalen Flüchtlingsorganisation (IRO) und im internationalen Kinderhilfsfonds (UNICEF). Es würde viel zu weit führen, alle Welt- und europäischen Organisationen, unter den ersteren namentlich auch die technischen Organisationen der UNO aufzuzählen, an denen die Schweiz teils unter erheblichen materiellen Opfern mitwirkt. Für nähere Einzelheiten darf auf die Antwort verwiesen werden, die der Herr Departementschef am 14. Juni im Nationalrat auf die Interpellation Boerlin vom 12. April d.J. betreffend internationale Zusammenarbeit erteilt hat. Oberstes Leitmotiv war und ist jedenfalls für den Bundesrat, an allen Bestrebungen zur Gesundung und friedlichen Entwicklung der Welt mitzuwirken, soweit dies mit den in der Neutralitätspolitik begründeten Verpflichtungen vereinbar ist.

*begründete* Die wirtschaftlichen Auswirkungen der Abwehr, welche die Vereinigten Staaten und ihre Verbündeten gegen den Ostblock organisieren, stellen den Bundesrat wohl vor die heikelsten Probleme. Es ist nur zu gut bekannt, dass insbesondere die USA auf die freie Welt, eingeschlossen die neutrale Schweiz, seit bald drei Jahren einen steigenden Druck ausüben, damit keine strategisch wichtigen Waren hinter den sogenannten Eisernen Vorhang gelangen. Dadurch soll das militärische Potential eines voraussichtlichen Gegners zum vornherein geschwächt werden. In erster Linie wurde verlangt, dass keine kriegswichtigen Produkte



im Transit durch die Schweiz nach den Ostblockstaaten geliefert werden. Dann wurden uns Listen präsentiert, nämlich eine Liste I (Embargo-Liste), in welcher die strategischen Materialien aufgeführt sind, für die ein Ausfuhrverbot verlangt wird und eine Liste II, enthaltend Positionen, deren Export zu beschränken wäre, Liste III. (Tagblatt 24.8.51. "Atomphysikalisches Material. Der Bundesrat hat den Bundesratsbeschluss vom 28. März 1949 über das Kriegsmaterial in dem Sinne ergänzt, dass auch Herstellung, Beschaffung und Vertrieb von bestimmten atomphysikalischen Material der Aufsicht des Bundes unterstellt wird."). Die Amerikaner und die mit ihnen in der NATO zusammengeschlossenen Alliierten verlangen von uns also nichts geringeres als in Friedenszeiten an einer Wirtschaftsblockade mitzuwirken, die sich gegen Länder richtet, mit denen wir normale Beziehungen unterhalten. Es ist klar, dass der Bundesrat sich gegen ein solches Ansinnen bis zum äussersten wehren muss und zwar unter Berufung auf unsere Neutralitätspolitik. Es fehlt zwar, worauf immer wieder hingewiesen werden muss, die erste Bedingung für das Wirksamwerden der Neutralität, nämlich das Bestehen eines Kriegszustandes im Sinne des Völkerrechts. Die sich dauernd verschärfenden Spannungen zwischen West und Ost haben aber bereits in eine Art wirtschaftlichen Kriegszustand ausgeartet, was den Bundesrat zwingt, eine wohl abgewogene Politik zu treiben, damit uns niemand den begründeten Vorwurf machen kann, wir würden die Pflichten eines neutralen Staates verletzen.

Leider sind die Vereinigten Staaten von Amerika wenig geneigt, unsern auf die Neutralität gegründeten Einwänden Gehör zu schenken. Die Erfahrung lehrt, dass die andern unter den gleichen Voraussetzungen sich nicht immer mit Erfolg auf die schönen Grundsätze berufen können, welche die Amerikaner so oft mit grossem Enthusiasmus verkünden, und an die sie sich selbst nur solange gebunden fühlen, als sie ihren eigenen Interessen nicht schaden. Heute steht ihnen nun unsere Neutralitätspolitik, auf den bereits erwähnten Listen figurieren. Wenn ich mit führenden



wie sie sie selber unter ähnlichen Voraussetzungen so nachhaltig verteidigt haben, im Wege. Um uns gefügig zu machen, werden wirtschaftliche Druckmittel angewendet. Selbst ihre eigenen Alliierten werden nicht verschont, da sie, wie nur zu gut bekannt ist, die amerikanische Blockadepolitik gegenüber Sowjet-russland und seinen Satelliten höchst widerwillig mitmachen.

Massgebend für die Entscheidungen des Bundesrates sind wiederum die Bedürfnisse der Landesversorgung. In dieser Beziehung präsentiert sich die Lage wesentlich anders als während des letzten Krieges. Die Prozentanteile des Ostblockes: UdSSR, Polen, Tschechoslowakei, Ungarn, Bulgarien, Rumänien und China - die Zahlen für Ostdeutschland sind mir nicht bekannt - an unserem Aussenhandel zeigen folgendes Bild:

	<u>Einfuhr in Prozenten</u> <u>der Gesamteinfuhr</u>	<u>Ausfuhr in Prozenten</u> <u>der Gesamtausfuhr</u>
1948	6,2 %	8,5 %
1949	5,6 %	7,5 %
1950	5,5 %	7,8 %

Die Einfuhr von Lebensmitteln und Rohstoffen machte 1950 sogar nur 4,2 % des Gesamtimportes aus. Der Aussenhandel mit den Kominformstaaten ist somit von untergeordneter Bedeutung und ist im laufenden Jahr noch mehr zusammengeschrumpft. Unsere wirtschaftlichen Beziehungen mit der freien Welt, namentlich mit den USA sind aber mit einem Wort lebensnotwendig. Rigorose Massnahmen der Vereinigten Staaten könnten die Schweiz in ihrer Existenzgrundlage treffen und sie haben es uns bereits durch die Ablehnung oder die dilatorische Behandlung von Ausfuhrgesuchen für sogenannte kritische Waren spüren lassen.

Auf der andern Seite sind aber die Länder des Ostblocks für die Durchführung ihrer, vom Kreml diktierten überstürzten Industrialisierungspläne auf gewisse Lieferungen aus der Schweiz direkt angewiesen. Dies betrifft namentlich Erzeugnisse unserer Maschinenindustrie, die aber samt und sonders auf den bereits erwähnten Listen figurieren. Wenn ich mit führenden



ungarischen Persönlichkeiten ins Gespräch komme, schneiden sie mit Vorliebe das Thema West-Ost-Handel an. Dabei spielen sie regelmässig in freundlichen Wendungen auf die Neutralität der Schweiz an und geben der Erwartung Ausdruck, dass wir dieses Prinzip unserer Aussenpolitik gegenüber amerikanischen Druckversuchen gebührend herausstreichen. Ich denke, meine Herren Kollegen in andern Ostblockländern haben die gleichen Erfahrungen gemacht. Man merkt sofort die Inkonsequenz. In ihrer Propaganda bezichtigt uns das Kominform rund heraus der Verletzung der Neutralitätspflichten, beruft sich aber gern darauf, wenn es einen materiellen Vorteil anstrebt.

#### 1. Lebensrecht des neutralen Staates.

Unbeirrt von derartigen widerspruchsvollen Erwägungen ist der Bundesrat darauf bedacht, unser wohlverstandenes Selbstinteresse zu wahren ohne der Neutralitätspolitik untreu zu werden. Es muss wiederum auf die Regeln zurückgegriffen werden, die sich im letzten Krieg so glänzend bewährt haben, nämlich "courant normal" unter Zusicherung entsprechender, für uns lebensnotwendiger Gegenleistungen, wobei die von der Schweiz zu treffenden Massnahmen autonom, d.h. ohne Einmischung von aussen und unter Berücksichtigung der gegebenen Verhältnisse und Möglichkeiten nach beiden Seiten gleichmässig durchgeführt werden. Ich kann es Ihnen ersparen, auf die einzelnen Anordnungen einzutreten, die der Bundesrat in Befolgung dieser Politik erlassen hat, da diese als bekannt vorausgesetzt werden dürfen. Es sei nur an die vor wenigen Wochen erzielte durchaus formlose Verständigung mit einer amerikanischen Delegation erinnert. Im übrigen verweise ich auf die Ausführungen des Herrn Departementschefs vom 29. Juni vor der aussenpolitischen Kommission über den West-Ost-Handel sowie auf den Antrag des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements an den Bundesrat vom 26. Juli über die Haltung der Schweiz im West-Ost-Handel.

Obschon wir vorläufig wenigstens zu einer wohl auch für unsere Ostpartner tragbaren Lösung gekommen sind, ist es



vielleicht doch nicht ganz müssig, die Frage zu stellen, was geschehen soll, wenn sich der kalte Krieg noch intensiviert, was trotz oder gerade wegen der falschen Friedenstöne aus dem Kominformlager leider durchaus zu erwarten ist. Die Amerikaner könnten uns einmal vor die Alternative stellen: Entweder mitmachen bei wirtschaftlichen Sanktionen oder Verzicht auf Belieferung mit lebenswichtigen Gütern. Es seien hier andeutungsweise einige Punkte in die Debatte geworfen, die zu einer Stellungnahme gegenüber dem Ostblock und teilweise auch gegenüber dem Westen von Bedeutung sein könnten:

1. Lebensrecht des neutralen Staates.
2. Sinkende Bedeutung unseres Aussenhandels mit dem Ostblock.
3. Fehlen der für die Neutralität wesentlichen Voraussetzung eines Kriegszustandes.
4. Eine wirtschaftliche Neutralität gibt es begrifflich überhaupt nicht; die Schweiz hat sich als Mitglied des Völkerbundes vorerst auch zur Teilnahme an wirtschaftlichen Sanktionen verpflichtet.
5. Inkonsequente Haltung des Ostblocks, welcher einerseits behauptet, die Schweiz hätte das Recht auf Neutralität verwirkt, sich andererseits aber darauf beruft, wenn es um seine wirtschaftlichen Interessen geht.
6. Zulieferung kritischer Materialien für die Ausführung von Bestellungen aus den Ostblock-Staaten.
7. Einstellung, Unterbruch oder Einschränkung der Ausfuhr nach einzelnen Ostblock-Ländern als Vergeltungsmassnahme für die Verletzung wesentlicher schweizerischer Interessen.

Das letztgenannte Mittel könnte lediglich noch als Vorwand zur Wahrung des Gesichtes dienen und dürfte nur als ultima ratio angewendet werden, wenn gar kein anderer Ausweg mehr zur Verfügung steht. Sicherlich hat jeder der in Betracht fallenden Staaten durch seine Massnahmen - abgesehen von den



Nationalisierungen - schon schweizerische Interessen verletzt, die an sich eine Retorsion rechtfertigen würden. Was Ungarn anbetrifft, denke ich an die Aussiedlung sogenannter unerwünschter Elemente aus Budapest, durch die auch Schweizerbürger direkt oder indirekt (verwandtschaftliche Beziehungen) sowie ehemalige durch Heirat Ungarinnen gewordene Schweizerinnen betroffen wurden. Selbstverständlich muss alles versucht werden, einen derart drastischen Ausweg zu vermeiden, da damit nur noch ein Schein der Neutralität gewahrt werden könnte, ganz abgesehen davon, dass auch wesentliche materielle Interessen, zum Beispiel die Hereinbringung von Nationalisierungsentschädigungen, auf dem Spiele stehen. Ich sehe davon ab, mich weiter in Spekulationen zu verlieren, sie sind ja, so wie die Dinge heute liegen, nicht aktuell und ich möchte weder der Zukunft noch der Diskussion vorgreifen.

Zum Schluss darf ich meiner Ueberzeugung Ausdruck geben, dass unsere als Funktion des europäischen Gleichgewichts gewachsene Neutralität auch unter den neuen Verhältnissen, wo sich ein interkontinentales Gleichgewicht abzuzeichnen beginnt, aufrecht erhalten werden kann. Um dieses Ziel zu erreichen, muss die Schweiz wehrhaft bleiben und sich weiterhin mit ganzer Kraft für ihre schönste humanitäre Mission, d.h. für den Frieden und für das im roten Kreuz versinnbildlichte Ideal einsetzen. Dass dies geschieht, dafür bürgt uns die Politik des Bundesrates und die überlegene Art und Weise, mit welcher unser verehrter Herr Departementschef die Geschehnisse unseres Vaterlandes im internationalen Spiel der Kräfte steuert.

=====  
 In der Tat aber Kriegs-  
 zustand gibt es keine Neutralität. Ferner ist Neutralität ein  
 Rechtsbegriff. Aber aussernhalb des Krieges gibt es auch rechtlich  
 keine Neutralität. Die Botschaft des Bundesrates von 1. August  
 1919 über den Beitritt der Schweiz zum Völkerbund kussert sich  
 darüber wie folgt:



Exposé de M. le Ministre Zehnder:

Die Praxis der schweizerischen Neutralitätspolitik angesichts der heutigen Weltlage.

I. Ist die Neutralitätspolitik überhaupt noch ein taugliches Instrument zur Wahrung der schweizerischen Unabhängigkeit?

II. Problematik jeder Politik.

I. Es wäre interessant, festzustellen, wie sich der Souverän, d.h. das schweizerische Volk, zur Frage der Weiterführung oder Aufgabe der schweizerischen Neutralität in der gegenwärtigen politischen Situation stellen würde. Sie werden mit mir einig gehen, dass es schlechthin undenkbar ist, eine Abstimmung über diese heikle Frage durchzuführen. Wir an der Zentrale haben aber über die mutmasslichen Resultate einer solchen Abstimmung unsere Meinung, denn aus Gesprächen wissen wir, dass das schweizerische Volk auch heute unter allen Umständen an der Neutralität festhält. Es ist möglich, dass eine Minderheit anderer Auffassung ist, und dass diese Minderheit heute grösser ist als vor fünf Jahren. Doch besteht kein Zweifel darüber, dass die Anhänger der Neutralität die überwiegende Mehrheit besitzen.

In den Gesprächen, die wir mit den einzelnen Exponenten des Schweizervolkes hatten, mussten wir immer wieder feststellen, dass keine Klarheit darüber besteht, was unter Neutralität zu verstehen ist. Neutralität ist zum Teil zu einem sentimentalен Begriff geworden. Es ist deshalb immer wieder notwendig, zu präzisieren, was darunter verstanden werden muss. Wir wissen, dass Neutralität ein militärischer Begriff ist. In der Tat ohne Kriegszustand gibt es keine Neutralität. Ferner ist Neutralität ein Rechtsbegriff. Aber ausserhalb des Krieges gibt es auch rechtlich keine Neutralität. Die Botschaft des Bundesrates vom 4. August 1919 über den Beitritt der Schweiz zum Völkerbund äussert sich darüber wie folgt:



Gerade was "Neutralität ist der Inbegriff der mit dem Neutralen  
gestalteten Zustand verbundenen völkerrechtlichen Rechte und  
Mögl. Pflichten"

und fährt dann fort:

"Neutralitätspolitik ist die Haltung eines neutralen  
Staates in den Angelegenheiten, die zwar nicht durch das  
Neutralitätsrecht bestimmt sind, auf die aber die Neutra-  
lität mittelbar einen Einfluss hat."

Es gibt also neben der Neutralität im militärischen und recht-  
lichen Sinne auch eine Neutralitätspolitik.

Professor Max Huber beginnt seine letzte Studie (1948)  
über Neutralitätsrecht und Neutralitätspolitik mit der Feststel-  
lung, dass Rechtsverhältnisse selten für sich allein betrachtet  
werden können. "Die allgemeine Haltung der Rechtssubjekte ausser-  
halb eines gegebenen Rechtsverhältnisses ist für letzteres oft  
von grosser, vielleicht entscheidender Bedeutung." Wenn es also  
auch keine Neutralität im rechtlichen Sinne in Friedenszeiten  
gibt, so ist doch die Haltung eines Staates eben in diesen Frie-  
denszeiten wesentlich für die Beurteilung seines Neutralitäts-  
willens im Falle eines Konfliktes. Diese Haltung eines Staates  
in Friedenszeiten im Hinblick auf die Neutralität im Kriege ist  
Neutralitätspolitik im Frieden.

Die Neutralitätspolitik im Kriege ist das Gebiet,  
auf dem der Neutrale den Kriegführenden gegenüber seine Freiheit  
bewahrt und auf dem er je nach dem Verhalten der Kriegführenden  
ihnen entgegenkommen oder entgegentreten darf. Die zitierte  
Botschaft des Bundesrates sagt:

"Nichts kann den Interessen eines Neutralen mehr entgegen  
sein als eine übermässige Ausdehnung der Neutralitäts-  
pflichten. Denn das Grundrecht der Neutralen, vom Kriege  
verschont zu bleiben und in seinen friedlichen Beziehungen  
zu anderen Staaten nicht gestört zu werden, ist eine  
Selbstverständlichkeit."



Gerade weil Neutralitätspolitik in den freien Willen des Neutralen gestellt und eine Frage des politischen Ermessens ist, darf die Möglichkeit der Betätigung einer solchen Politik nicht durch missbräuchliche Ausdehnung der Neutralitätspflichten eingeschränkt oder unterdrückt werden. In der Tat, die Geschichte der Neutralität ist im grossen ganzen der Kampf der Neutralen um die freie Sphäre, in welcher sie sich im Kriege bewegen können. A fortiori gelten diese Regeln für die Neutralitätspolitik im Frieden, wobei die Sphäre des freien Ermessens des Neutralen theoretisch unbeschränkt ist. Der Neutrale ist souverän und kann tun und lassen, was ihm beliebt. Jedenfalls wird er aber eifersüchtig darüber wachen, dass in Friedenszeiten seine Bewegungsfreiheit durch andere Staaten unter dem Titel seiner Neutralität nicht eingeschränkt wird.

Es gibt Ausnahmen von der unbeschränkten Freiheit des Neutralen in Friedenszeiten. Ich sehe deren zwei:

1. Die politische Lage kann sich so gestalten, dass die Friedenszeiten nicht mehr die Charakteristika eines Friedenszustandes aufweisen. Es kann dies sein, wenn nach Beendigung eines Krieges die Liquidation des Krieges noch nicht beendet ist, oder wenn die politische Lage zwischen zwei oder mehreren Gruppen von Staaten so gespannt wird, dass sich bereits Bündnisse von Staaten abzeichnen oder vorbereitet werden im Hinblick auf einen künftigen Krieg.
2. Die Schweiz als einziger Staat auf der Welt hat die Prätentio, als dauernd neutraler Staat von allen anderen Staaten anerkannt zu werden. Es ist klar, dass die Haltung eines so prätentiosen Staates anders sein muss als jene eines gelegentlich Neutralen gegenüber sich bekämpfenden Staatengruppen.

Die Voraussetzungen für diese zwei Ausnahmen sind meiner Ansicht nach im heutigen Thema enthalten. Es ist somit gerade dieser Aspekt des Problems, der uns heute interessiert: Wie ist die Neutralitätspolitik der dauernd neutralen Schweiz



in der heutigen politischen Situation, die schon kein Friede und noch kein Krieg oder schon kein Krieg und noch kein Friede ist, zu handhaben?

Ich glaube, es ist richtiger, wenn ich zuerst versuche, die heutige politische Lage der Welt zu charakterisieren, und erst später die aus der gegebenen Situation zu folgernden Schlüsse für die Politik der Schweiz ziehe.

Der jüngste Weltkrieg ist seit über sechs Jahren beendet, nicht aber seine Liquidation. Es fehlen noch die Friedensverträge und die daraus resultierende Wiedererlangung der vollen Souveränität der Unterlegenen. Deutschland, Oesterreich und Japan sind noch besetzte Länder, obgleich die Besetzungsnormen in der Zwischenzeit wesentlich gemildert worden sind. Aus der noch nicht vollendeten Liquidation des letzten Weltkrieges verblieben sowohl für einen gelegentlichen Neutralen des letzten Krieges wie auch für einen dauernd Neutralen Verhältnisse, denen gegenüber beide nicht ganz frei sind. In konsequenter Fortsetzung der Neutralitätspolitik im verflossenen Kriege steht auch der Neutrale vor dem Problem der Liquidation der Vergangenheit und zwar eben als Neutraler und nicht als Kriegführender. Jeden Schritt im Sinne der Rückkehr zu Friedensverhältnissen wird er begrüßen, und sofern es möglich ist, das Seinige dazu beitragen. In dieses Kapitel gehören, was die Schweiz anbetrifft, die Wiederanknüpfung unterbrochener wirtschaftlicher Beziehungen, die Wiederaufnahme der diplomatischen Beziehungen, die Zulassung der ehemals Kriegführenden zu internationalen Organisationen, kurzum die Normalisierung aller Art von Beziehungen. Die Schweiz ist, im Bestreben dieser Normalisierung herbeizuführen, auf Schwierigkeiten besonderer Art, d.h. auf solche, die das Vertrauen des Auslandes in die Neutralität der Schweiz erschüttern könnten, nicht gestossen. Wenn man uns in diesem Zusammenhang gelegentlich Vorwürfe gemacht hat, so war es in dem Sinne, dass wir zu wenig elastisch und zu doktrinär neutral gewesen sind.



Das zweite Kapitel der heutigen politischen Situation, das neutralitätspolitisch von Bedeutung ist, war und ist der Versuch, die Welt international auch politisch straffer als bisher zu organisieren. Ich denke an die Vereinigten Nationen und deren zahlreiche Organe. Sie kennen die Gründe, weshalb wir diesen Organisationen, soweit sie politisch sind, nicht beitreten konnten und weshalb wir ohne weiteres in deren technischen Organen mitarbeiten durften. Jede Superregierung bedarf, um wirksam zu sein, der effektiven Macht, ihre Entschlüsse gegen Widerstand durchzusetzen. Gerade dieser Aspekt der UNO war es, der uns hinderte, ihr beizutreten, weil Sanktionen gegen Dritte unvereinbar sind mit dem Statut eines dauernd neutralen Staates. Wenn wir gewissen technischen Organisationen der UNO nicht beigetreten sind, z.B. der Charta von Havanna oder Bretton Woods, oder der GATT, so waren dafür andere Gründe massgebend als die Neutralität.

Das dritte Kapitel der heutigen politischen Situation umfasst die Problematik des sogenannten Kalten Krieges oder des Konfliktes West-Ost. Im Gegensatz zu den Aspekten des ersten Kapitels, die die Liquidation der Vergangenheit betrafen, weist der Konflikt West-Ost in die Zukunft. Alles, was mit diesem zunächst ideologischen Konflikt zusammenhängt, ist neutralitätspolitisch von Bedeutung. Denn eben unsere Entscheidungen in Einzelfällen riskieren einmal in der Zukunft genau unter die Lupe genommen, um sorgfältig analysiert zu werden "pour les besoins d'une cause future", die wir heute noch nicht kennen. Heute ist die Welt praktisch in zwei Lager aufgeteilt mit politischen und militärischen Bündnissen diesseits und jenseits des Eisernen Vorhanges. In diesem Konflikt gibt es keine dauernd Neutralen ausser der Schweiz. Wohl zeichnet sich gerade in den letzten Monaten ein gewisser Wunsch zu einer neutralistischen Haltung bei gewissen Staaten ab; doch sind in der Praxis diese Unabhängigkeitsbestrebungen von Moskau oder Washington noch politisch zu wenig wirksam, als dass man sich auf sie stützen könnte. Auf dem Asiatischen auf etwas zu verzichten, was sich bewährt hat, ohne einen Ersatz zu haben, der besser ist.



Kontinent ist es Indien, im Mittelmeerraum die Arabischen Staaten, in Europa Schweden, in Amerika Argentinien und einige zentral-amerikanische Republiken. Hinter dem Eisernen Vorhang ist einzig Jugoslawien von Bedeutung, aber es scheint, dass Jugoslawien jetzt schon bereit ist, die westliche Blockpolitik mitzumachen. Charakterisiert ist ferner die Lage durch die Intoleranz der beiden Gruppen gegeneinander. Die Situation ist also ähnlich einer solchen im Kriege, und das Verständnis für die unabhängige Politik eines neutralen Staates schwindet dementsprechend mit der Verschärfung der Gegensätze.

- II. Was heisst nun Politik der Neutralität in dieser komplexen politischen Situation mit ihrem dreifachen Aspekt der Liquidation der Vergangenheit, der Bestrebungen für eine straffere politische Organisation der Welt und dem Konflikt West-Ost?

Wie eingangs erwähnt, verlangt das Schweizervolk vom Bundesrat eine Politik der Neutralität. Es ist aber am Bundesrat, zu entscheiden, ob in der gegebenen Situation eine Politik der Neutralität überhaupt richtig ist. Es ist doch so, dass das, was der Schweizer will, die Unabhängigkeit und die Selbständigkeit der Schweiz ist. Wie in jeder Politik ist auch Neutralität eine Politik, d.h. auch die Neutralität ist nur ein Mittel zum Zweck, eben das Mittel, das die schweizerischen Regierungen bisher als am besten geeignet für die Sicherung der Unabhängigkeit und Selbständigkeit der Schweiz erachtet haben. Sollte sich das Instrument als untauglich erweisen, so müsste es der Bundesrat trotz aller Sentimentalität, mit der das Schweizervolk an der Neutralität hängt, zum alten Eisen werfen. Ist nun dieses Mittel in der heutigen Situation noch tauglich? Sie werden zugeben, dass es sehr schwer ist, die Frage zu beantworten. Ich glaube, bevor wir sie bejahen oder verneinen, müssten wir uns fragen, ob uns ein besseres Instrument zur Verfügung steht. Es wäre unvorsichtig, auf etwas zu verzichten, was sich bewährt hat, ohne einen Ersatz zu haben, der besser ist.



Im Konflikt West-Ost steht die Schweiz eindeutig auf einer Seite. Ideologisch ist sie mit dem Westen verbunden. Auch geographisch gehört sie zum Westen. Herr Bundesrat Petitpierre hat einmal gesagt, die Schweiz sei ein Ast am westeuropäischen Baum. Verdorrt der Baum, so kann auch der Ast kein Eigenleben führen. Es ist nicht zum ersten Mal, dass wir in einem solchen Dilemma sind. Als die liberale Weltauffassung durch das Experiment des Nationalsozialismus und Faschismus in Frage gestellt wurde, so versuchten wir, die Neutralität lediglich als eine Obliegenheit des Staates darzustellen und behielten uns die Freiheit der Gesinnung vor, d.h. wir lehnten strikte die Gesinnungsneutralität ab. In meinen Reisen im Ausland und besonders während meines Aufenthaltes in Berlin musste ich feststellen, dass jeder Versuch, diese Zweiteilung verständlich zu machen, auf taube Ohren stiess, zum Teil weil die Partner davon einfach nichts hören wollten, zum Teil weil sie ehrlich ausserstande waren, diese Subtilitäten zu verstehen. Dabei hatten wir es immerhin noch mit Europäern, zugegeben deformierten, aber immerhin Europäern zu tun. Versuchen wir, diese Subtilität Nicht-Europäern zu erklären, so stossen wir heute auf volles Unverständnis. Ein totalitäres Regime, viel totalitärer als das von Hitler wie heute das russische ist, ist ausserstande, einer solchen Auffassung zuzustimmen, selbst wenn es sie verstehen könnte. In Amerika ist es nicht viel anders. Mit der den Amerikanern inhärenten Tendenz, alles zu vereinfachen, müssen wir damit rechnen, dass sie bei einer weiteren Verschärfung des Konfliktes sich auf die einfachste Formel zurückziehen, nämlich Freund oder Feind. Auch wenn sie bereit wären, die Neutralität zu verstehen, so würden sie unfreundliche Reaktionen in der Schweizerpresse gegen die amerikanische Regierung, gegen amerikanische Institutionen, gegen ihre Politik als schliesslich unvereinbar mit der Neutralität erklären. Ich würde es als gefährlich erachten, die schweizerische Politik auf diesem doppelten Geleise weiterfahren zu lassen. Wir müssen uns hüten, den Begriff der Neutralität selber zu differenzieren, zu umschreiben oder zu interpretieren. In der heutigen politischen



Situationen brauchen wir mehr Ellenbogenfreiheit als in normalen Friedenszeiten. Und diese Ellenbogenfreiheit wird uns nur dann gewährleistet, wenn wir nicht von uns aus den Rahmen, in welchem wir politisch tätig sein können, einschränken. Hüten wir uns vor der Erweiterung des Pflichtenkreises durch uns selber in unsicheren Zeiten. Wenn der Krieg kommt, wird es noch früh genug sein, uns freiwillig Beschränkungen aufzuerlegen, denn ein dauernd neutraler Staat wird im Kriege verschiedenes unterlassen, wozu er sonst das Recht hätte. Hüten wir uns aber in allererster Linie vor der Interpretation unserer Neutralitätspflichten durch andere. Es wird unvermeidlich sein, und es geschieht schon von Zeit zu Zeit, dass man unsere Haltung in konkreten Fällen unter die Lupe nimmt und uns vorhält, wir seien bei diesem oder jenem Entschluss nicht neutral gewesen. Unsere Pflicht ist es, solchen missbräuchlichen Interpretationen der schweizerischen Neutralitätspflichten entgegenzutreten, sonst riskieren wir sehr schnell, in diesem eingeengten Rahmen zu ersticken.

Ebenso ausgeschlossen scheint mir eine Politik des Gleichgewichtes zwischen West und Ost zu sein. Sie ist schlechthin der Schweiz nicht würdig. Wenn man es beiden Teilen recht tun will und auf ihre Meinungen hört, so wird man schliesslich eine opportunistische Politik nach beiden Richtungen betreiben und notwendigerweise einmal zwischen Hammer und Amboss geraten. Nicht durch Nachgeben in kritischen Momenten gegenüber dem im Augenblick Stärkeren werden wir unsere Unabhängigkeit retten können, sondern durch eine konsequente Haltung, durch eine Haltung, die man jederzeit stichhaltig, auch dem schwerhörigen Gegner, erklären kann.

Wie sieht nun eine Politik aus, die den vorstehenden Ausführungen Rechnung trägt? Es ist, nach meiner Auffassung, eine Politik der Neutralität schlechthin, oder, wenn Sie es vorziehen, bei der traditionellen Terminologie zu bleiben, eine Politik der bewaffneten integralen Neutralität, wobei Inhalt, Wesen und Umfang unseres Pflichtenheftes von uns allein gegeben wird ohne Rücksicht auf ein Gleichgewicht zwischen West und Ost.



und damit Sollte sich ergeben, dass diese Politik nicht durchgeführt werden kann, weil sie nicht das geeignete Instrument ist, um die Unabhängigkeit und Selbständigkeit des Landes zu gewährleisten, so müssen wir uns fragen, was denn als besserer Ersatz ins Auge gefasst werden könnte. Vermutlich, dieser Schluss liegt auf der Hand, wäre es der Beitritt der Schweiz zu irgendeinem der Systeme, die die Unantastbarkeit und Sicherheit der kleinen Staaten sicherzustellen bestrebt sind. Als solche kämen in Frage sowohl die militärischen Bündnisse in der Art des Atlantik-Paktes oder Systeme der kollektiven Sicherheit. Die Theorie, ob es einem neutralen Staate verwehrt ist, Defensivbündnisse zu schliessen zum Zwecke der Sicherung seiner Unabhängigkeit, vorausgesetzt, dass ein solches Defensivbündnis dem potentiellen Angreifer rechtzeitig bekanntgegeben wird, ist kontrovers. Es ist aber lediglich eine theoretische Ueberlegung, die in der Praxis wohl in jedem Fall dazu führen wird, dass der potentielle Gegner von diesem Augenblick an den Neutralen eben nicht mehr als vertrauenswürdig betrachten wird. In jedem Konflikt hat sich der Aggressor bisher immer wieder dagegen gewehrt, als Angreifer abgestempelt zu werden. Er war stets bestrebt, eine Rechtfertigung für die Aggression zu finden, und die Rechtfertigung lag stets im Hinweis auf gewisse Bündnisse, die andere Staaten angeblich gegen ihn geschlossen hatten. Ein System der kollektiven Sicherheit, insbesondere wenn es universell ist, wie dasjenige der Vereinigten Nationen, hat diesen Nachteil nicht, solange als eben diese Universalität erhalten bleibt. Vom Augenblick an, wenn eine Gruppe von Staaten das System der kollektiven Sicherheit verlässt, ist die kollektive Sicherheit der restlichen Staaten nichts anderes als ein Bündnis anderer unter sich, und die ausserhalb dieses Bündnisses stehenden Staaten werden die gleichen Ueberlegungen anstellen wie im ersten Fall. Ferner wissen wir, dass kollektive Sicherheitssysteme ohne Sanktionen nicht spielen, und Sanktionen sind bekanntlich Krieg. Bei dem kollektiven Sicherheitssystem unterschreibt der beitretende Staat die Pflicht zur Ergreifung von Sanktionen,



und damit bekennt er sich zum Krieg als Mittel zur Lösung internationaler Konflikte. Dieses Bekenntnis steht aber im flagranten Widerspruch zur ganzen traditionellen Politik der Schweiz. Es ist gefährlich, hauptsächlich für Kleinstaaten, mit Traditionen zu brechen. Die kollektive Sicherheit ist, so gesehen, kein besseres Instrument als das Instrument der Neutralität. Offene Defensivbündnisse sind leichter zu verantworten und stehen nicht unbedingt im Widerspruch zur Neutralität. Aber, wie gesagt, wer kann uns den Unterschied erklären zwischen Defensiv- und Offensivbündnissen, sobald ein stärkerer Partner als der kleine Staat mit im Spiele ist und jederzeit in der Lage ist, seine Politik auch ihm gegenüber durchzusetzen. Theoretisch mag ein Defensivbündnis in gewissen Zeiten tauglich sein für die Bewahrung der Unabhängigkeit und Selbständigkeit eines Staates, aber es nützt ja nur, wenn ein Stärkerer dahinter steht, und in dieser Vereinigung mit dem Stärkeren liegt eben die Gefahr für den Schwächeren. Ich kann unter diesen Umständen beim besten Willen nicht erklären, dass es eine sicherere und bessere Lösung für die Schweiz gibt, ihre Unabhängigkeit und Selbständigkeit zu bewahren, als die Neutralität. Es ist möglich, dass die eine oder andere der Grossmächte unsere Neutralität im entscheidenden Moment nicht respektieren wird, aber solange keine greifbaren Beweise dafür vorliegen, dass dem so ist, ist die Neutralitätspolitik sicherlich für die Schweiz immer noch das tauglichste Mittel zur Bewahrung ihrer Unabhängigkeit. Oder ist die Neutralität bereits schon ein untaugliches Mittel? *im Einzelfall ersichtlich.*

Haben wir bereits Beweis oder Anhaltspunkte, dass unsere Neutralität im Kriegsfall nicht respektiert wird? Meine Antwort fällt eindeutig aus: Nein. Es sind nur Vermutungen, dass sie nicht respektiert werden könnte. Wir wollen aber nicht einen radikalen Wechsel der Politik vornehmen gestützt auf Vermutungen. Es müssten schon sicherere Anhaltspunkte für die Untauglichkeit vorliegen, damit ein Bruch mit der Tradition vorgenommen wird. *lich auf das Vertrauen ankommen, das die anderen Länder der*



Die vorstehenden Ausführungen rekapitulierend, komme ich deshalb zu folgendem Schlusse: Es liegt bis heute kein Anhaltspunkt vor, dass die schweizerische Neutralität ein untaugliches Instrument für die Bewahrung der schweizerischen Unabhängigkeit und Selbständigkeit geworden ist. Solange dies nicht der Fall ist, wäre es unklug, das Instrument, das sich bisher immerhin auch in schwierigen Zeiten bewährt hat, gegen ein anderes auszutauschen, das zum mindesten ebenso problematisch ist und uns vielleicht noch weniger Sicherheit anbietet. Eine Gleichgewichtspolitik zwischen West und Ost ist schlechterdings nicht möglich. Sie würde ja besagen, dass wir den Wünschen der einen und der anderen Partei gleichermaßen entgegenkommen wollten. Praktisch heisst es, bei beiden Parteien Liebkind zu sein. Wer aus einem solchen Sachverhalt eine Anerkennung oder einen Dank erwartet, irrt sich im voraus. Unklug, ja gefährlich wäre es ferner, wollte man unsere Neutralität der politischen Lage anpassen, d.h. unsere Neutralität definieren, umschreiben, interpretieren oder einschränken. Es ist klar, dass, je umfangreicher wir selber das Pflichtenheft der Neutralität gestalten, umso grösser auch die Ansprüche der anderen Länder an die Einhaltung dieses Pflichtenheftes, ja auf die weitere Einengung der Bewegungsfreiheit des Neutralen sein werden. Es ist deshalb nicht angängig, von einer differenzierten oder von integraler oder partieller Neutralität zu sprechen. Wir sind neutral schlechthin. Was dies bedeutet, wird aus der Haltung der Schweiz im Einzelfall ersichtlich.

Sie werden mir einwenden, das genüge nicht, denn in irgendeiner Form sollte die Anerkennung der schweizerischen Neutralität durch die anderen Staaten erfolgen, damit sie wirksam ist. Sie werden mir auch sagen, dass es einer Anerkennung der schweizerischen Neutralitätspolitik bedarf, damit das Vertrauen in die neutrale Haltung der Schweiz in einem künftigen Konflikte bestehen bleibe. Dies ist zweifelsohne richtig. Es wird schliesslich auf das Vertrauen ankommen, das die anderen Länder der



Schweiz entgegenbringen. Glauben Sie aber, dass durch ein stetes Nachgeben und Sicheinlassen auf ungerechtfertigte Begehren anderer Länder, d.h. durch eine Kompromissbereitschaft das Vertrauen in die Schweiz grösser sein wird, als wenn wir unsere eigene Linie verfolgen? In den fünf Jahren, die ich in Bern verbracht habe, habe ich gelernt, dass eine klare Stellungnahme, ob sie den andern passt oder nicht passt, mit einer plausiblen Begründung eines Entscheides im Einzelfalle besser ist und mehr Vertrauen in die Schweiz einflösst, als das Nachgeben den Wünschen beider Parteien. Und eben diese Selbständigkeit in der Entscheidung, lediglich begründet mit unserer innerlichen Auffassung von der Sauberkeit und Konsequenz unserer Haltung, wird das für den Respekt der Neutralität notwendige Vertrauen in uns erhalten.

Auch ich bin natürlich kein Prophet und kann deshalb nicht sagen, dass diese Haltung uns vor einer Aggression eines Bösgläubigen bewahren könnte. Wenn ein Aggressor gewillt ist, aus irgendwelchen Gründen die Schweiz zu überfallen oder sie zu liquidieren, so hilft auch keine so saubere Haltung, denn er wird immer wieder Vorwände finden können, um uns zu überfallen. Jedenfalls würde ihm ein Bündnis mit seinen potentiellen Gegnern mehr stichhaltige Argumente in die Hand spielen als zum Beispiel die Freiheit der Meinung und des Wortes in der Schweiz.

III. Und nun zum Schluss noch einige konkrete Beispiele für die heutige Praxis der schweizerischen Neutralitätspolitik. Ich habe die Beispiele so ausgewählt, dass sie auf den ersten Blick als neutralitätspolitisch relevant erscheinen, bei näherem Zusehen aber Lösungen gestatten, die mit anderen Argumenten zu rechtfertigen sind.

1. Zur Liquidation der Vergangenheit. Als typisches Beispiel möchte ich hier die Wiederaufnahme der diplomatischen Beziehungen zu Deutschland erwähnen. Sie kennen das Problem. Es ist komplex, weil diese Frage nicht nur in der Vergangenheit wurzelt, sondern



auch durch den Konflikt West-Ost überschattet ist. Man hat uns gesagt, dass die schweizerische Neutralität es verlange, dass der Bundesrat entweder beide Deutschland gleichzeitig anerkenne oder keines von beiden. Diese Schlussfolgerung scheint naheliegend, aber sie hätte in der Praxis zu einer absurden und unhaltbaren Lösung geführt aus dem einfachen Grund, weil wir im ersteren Falle als einziger Staat die Zweiteilung Deutschlands damit anerkannt hätten und im zweiten Falle gegen das Prinzip der Normalisierung der Beziehungen nach einem beendeten Kriege verstossen hätten. Auch hier mussten wir uns fragen, welche Lösung liegt im schweizerischen Interesse und entspricht der schweizerischen Auffassung von der sauberen Haltung eines dauernd Neutralen. Das schweizerische Interesse lag unverkennbar in den Beziehungen zu Westdeutschland. In bezug auf die Sauberkeit der Haltung ging unsere Linie ebenfalls nach Westdeutschland. In der Tat, das westliche Teilgebiet war bereit, die mit der Schweiz geschlossenen Verträge zu respektieren, die schweizerischen Interessen zu schützen entsprechend den uns teuren Grundsätzen des Völkerrechts, und ideologisch gehörte es zu unseren Freunden. Im Osten demgegenüber wurden die demokratischen Rechte missachtet, die Verträge nicht respektiert, und es lag auch keine Bereitschaft vor, den Schutz der schweizerischen Interessen zu gewährleisten. Wir haben nicht gezögert, die der schweizerischen Lebensauffassung am besten zusagende Lösung zu treffen und jeden Vorwand der unneutralen Haltung kategorisch zurückzuweisen mit der Begründung, dass ein Staat, der die völkerrechtlichen Normen des staatlichen Zusammenlebens nicht zu respektieren wünsche, auch nicht erwarten dürfe, dass ein Rechtsstaat wie die Schweiz, dem gerade diese Achtung vor dem Recht sehr teuer ist, kein Entgegenkommen zu erwarten habe.

2. Ich habe als ein wesentliches Merkmal der heutigen Zeit die Bestrebungen zu einer strafferen Organisierung der Welt erwähnt. Auch in Europa hat es Bestrebungen dieser Art gegeben. Ich denke in diesem Augenblick an den Europa-Rat. Wir wurden nicht aufgefordert, beizutreten, aber man hat uns sondiert, ob ein Beitritt



der Schweiz nicht möglich wäre. Wir haben den Beitritt abgelehnt, weil er mit der schweizerischen Neutralität unvereinbar ist. Ich habe schon eingangs erwähnt, dass ein Beitritt zu einer Organisation der kollektiven Sicherheit an sich mit der schweizerischen Neutralität vereinbar wäre, sofern nicht von Anfang an Sanktionen gegen andere Staaten in der Charta enthalten sind. Dies war beim Europa-Rat nicht der Fall. Man glaubte zunächst, es handle sich um den freiwilligen Zusammenschluss von Staaten, deren Weltauffassungen gleichartig sind, an sich eine bestrickende Idee. Bei näherem Zusehen erwies es sich aber, dass Staaten in diese Gemeinschaft aufgenommen worden sind, deren Teilnahme gar nicht so selbstverständlich war. Ich denke an die Türkei oder Griechenland. Für die Aufnahme dieser Staaten waren nicht Weltanschauungsgründe massgebend, sondern strategische Ueberlegungen, also mit der Zielsetzung; Krieg. Der Europa-Rat ist heute ein Bündnis-System nicht gegen den Kommunismus und den Staat Russland. Wir waren aber nicht gewillt, unsere Neutralität gegen ein Bündnis-System einzutauschen dessen Wirksamkeit ja nicht zweifelhaft war.

3. Im Rahmen des sogenannten West-Ost-Konfliktes traten die Vereinigten Staaten, unterstützt von England und Frankreich, an uns heran, mit dem Begehren, den Handel mit den Oststaaten von bestimmten strategisch wichtigen Artikeln einzustellen, d.h. die Blockade Amerikas gegen die Sowjetunion und ihre Satelliten mitzumachen. Es handelt sich in der Tat um eine politische Haltung im Frieden, die unvereinbar gewesen wäre mit unseren Grundsätzen der Neutralität, hätten wir dem amerikanischen Begehren entsprochen. Wir haben deshalb jede Mitarbeit an dieser Blockade verweigert. Es liess sich auch vom Augenblick an, wo wir grundsätzlich das Mitmachen an der Blockade ablehnten, aus dem Neutralitätskomplex lösen. Wenn wir dann schliesslich autonom gewisse Massnahmen getroffen haben, um unseren Export nach den Oststaaten neuen Vorschriften zu unterwerfen, so geschah dies aus der Erkenntnis, dass wir vor einem wirtschaftlichen Problem standen,



für welches eine dringende Lösung gefunden werden musste. Wirtschaftliche Neutralität kennen wir nicht. In Wirtschaftsfragen gilt die Regel der Leistung und Gegenleistung, des do ut des. Stark simplifiziert präsentierte sich die Lage wie folgt: Einerseits Lieferung der für unsere Industrie unerlässlichen Rohstoffe und Halbfabrikate gegen Abnahme von Waren unserer traditionellen Exporte. Auf der anderen Seite Lieferungen von wenig interessanten Waren für uns gegen Abnahme von fast ausschliesslich nur Investitionsgütern und für die Rüstung sehr wichtigem Material. Es wäre mit der sauberen Haltung der Schweiz unvereinbar, wollten wir weiterhin aus den westlichen Staaten die selbst bei ihnen knapp gewordenen Rohstoffe beziehen, um damit nach den Oststaaten strategisch wichtiges Material zu liefern, ohne die geringste Anstrengung ihrerseits, unseren Rohstoffbedarf zu decken. Hier musste der Grundsatz des do ut des in voller Schärfe angewendet werden. Wir haben deshalb unsere Ausfuhr nach dem Osten eingeschränkt und werden nur dann mehr kostbare Waren liefern, wenn der Osten sich dazu bequemt, interessante Gegenlieferungen zu bieten.

*Tatsache.* Es ist uns gerade in diesem Zusammenhang oft der Vorwurf gemacht worden, wir hätten dem amerikanischen Druck nachgegeben. Ich möchte hier erklären, dass dies nicht der Fall ist, sondern dass die Amerikaner bei uns die Bereitschaft gefunden haben, im geschilderten Ungleichgewicht die notwendige Korrektur anzubringen. Es ist übrigens interessant zu vermerken, dass vom Osten her, trotz breit angelegter Angriffe der kommunistischen Presse der Schweiz auf den Bundesrat, uns bisher kein Vorwurf der unneutralen Haltung gemacht worden ist. Im Gegenteil, man ermuntert uns vom Osten her, das Problem der mangelnden Rohstoffe mit Amerika zu lösen, denn auch dort gab man sich Rechenschaft darüber dass der Export wichtiger Waren aus der Schweiz eingestellt werden müsste, wenn die Rohstoffe fehlten. Selbstverständlich konnte der Osten nur eine unpolitische Lösung annehmen, d.h. ausserhalb der durch Amerika verfügten Blockade.

=====



Exposé de M. le Ministre Hotz:

Die Europäische Zahlungsunion hat bisher einen schönen Teil der Erwartungen, die in sie gesetzt waren, erfüllt. Insbesondere hat auch die Schweiz keinen Anlass, ihren Beitrittsbeschluss zu bereuen. So konnte weitgehend mit der Differenzierung zwischen "essentials" und "non-essentials" und der Diskriminierung zwischen Hart- und Weichwährungsändern aufgeräumt werden. Es darf wohl behauptet werden, dass ohne die Ereignisse in Korea die grössten handelspolitischen Schwierigkeiten heute dank der Zahlungsunion überwunden wären. Auch zahlenmässig ist die Entwicklung für die Schweiz bis jetzt nicht ungünstig verlaufen. Von der auf 1.075.000.000 Franken festgesetzten Kreditlimite waren bis Ende Juli erst 132.000.000 beansprucht. Hinzu kommt noch die Belastung für den Monat August. Aber auch wenn diese im Verhältnis zu dem Durchschnitt der übrigen Monate etwas grösser sein sollte, so stellt sich die Bilanz im Hinblick auf die Rückzahlungen von bilateralen Darlehen im Rahmen der Union nicht schlecht. Allerdings ist die Tatsache, dass wir im Rahmen einer vernünftigen Ausnützung unserer Quote geblieben sind, nicht zuletzt der strengen Kontrolle zu verdanken, die durch Vermittlung der Verrechnungsstelle ausgeübt wird und die im Sinne der Abkommensbestimmungen nur die sogenannten "paiements courants" und "amortissements contractuels" zur Ueberweisung zulässt. Dies hat der Schweiz allerdings wieder den Vorwurf des Bilateralismus eingetragen. Wohin jedoch eine Verletzung dieser Grundsätze führt, zeigt das Beispiel von Portugal, das mangels rechtzeitiger Kontrolle innert kürzester Frist am Ende seiner Quote angelangt war, sowie dasjenige von Belgien, das seine Quote bereits überzogen hat, weil es ausser den "paiements courants" auch weitere Zahlungen zuliess. Wie verlautet, beabsichtigt Belgien nunmehr zur Korrektur eine scharfe Aenderung in seiner Handelspolitik vorzunehmen. Die Schweiz hat im Rahmen der



Union ihre Pflicht erfüllt, indem sie die vertraglich vorgesehenen Kredite bewilligt hat und in der Liberalisierung anstelle der vorgeschriebenen 60 % bekanntlich einen viel höheren Ansatz praktiziert. Die beabsichtigte Erhöhung des Liberalisierungsansatzes von 60 auf 75 % war jedoch im allgemeinen Rahmen nicht möglich. Der Ausweg soll nunmehr durch das Aufstellen einer "Liste commune" gefunden werden. Die Schweiz hat dieser Liste mit einigen kleineren Vorbehalten (Dörrbohnen und Konservenerbsen sowie Kasein) im grossen ganzen zugestimmt, allerdings unter der Bedingung, dass die vorgesehene Liberalisierung des Käses für die Schweiz nur anwendbar wird, wenn deren Hauptabnehmer dieses Produkt ebenfalls liberalisieren. Es scheint, dass Frankreich in dieser Beziehung schon nicht mehr folgen will, indem es für die Käse-einfuhr ein Monopol errichtet hat. Im weitern darf in diesem Zusammenhang gerade auf die neuesten Massnahmen der USA verwiesen werden.

Wie dem XLIII. Bericht entnommen werden kann, wirken sich die Folgen der EPU im allgemeinen nicht schlecht aus. So konnten insbesondere Verbesserungen im Verkehr der Schweiz mit Dänemark, Frankreich und Grossbritannien erwirkt werden. Allerdings sind gerade bei der Einfuhr nach diesem letzteren Land noch einige wichtige schweizerische Exportprodukte nicht liberalisiert, wie Uhren, Farbstoffe, Seidengewebe, Instrumente und Apparate. Für die Uhren konnte zwar im Sinne eines Zusatzkontingentes eine Spezialregelung gefunden werden. Es ist in der Tat nicht logisch, dass Grossbritannien nicht einmal im jetzigen Zustand, wo es über Guthaben verfügt, die schweizerischen Importe liberalisiert. Auch in der Frage der Rohstofflieferungen zeigte sich Grossbritannien sehr zurückhaltend. Umgekehrt erwartete es von der Schweiz, dass sie ausser den "paiements courants" und den "amortissements contractuels" auch andere Zahlungen in grösserem Rahmen annehme. Es wäre dies einem Beitritt der Schweiz zum System



der "transferable accounts" auf Pfundbasis gleichgekommen. Die Schweiz konnte nicht so weit gehen. Immerhin hat sie zugestimmt, dass der ägyptische Reiseverkehr auf Pfundbasis abgewickelt wird, was gerade für die Hotels der teureren Kategorie nicht ohne Bedeutung ist.

Mit Italien steht die Schweiz zurzeit in einem Rekordverkehr, wobei Ein- und Ausfuhr sich nahezu ausgleichen. Auch mit Schweden sind Fortschritte zu verzeichnen. Den schlimmsten Fall im Rahmen der EPU stellt Deutschland dar, das bekanntlich das Abkommen mit der Schweiz mit Einwilligung der Pariser Behörden nicht einhalten konnte. Trotzdem die Schweiz auf diese Weise schwer geschädigt wurde, muss dennoch gesagt werden, dass ohne die EPU die deutsche Krise wahrscheinlich ganz Europa ergriffen hätte, während es so gelang, sie auf erträgliche Weise zu regeln. Nach schwierigen Verhandlungen ist es gelungen, wiederum ein Abkommen bis Ende des Jahres abzuschliessen. Die Schweiz wird im Rahmen dieses Vertrages wichtige Lieferungen an Eisen, Stahl und Kohle aus Deutschland beziehen. Nachdem Deutschland in der letzten Zeit wesentliche Exportüberschüsse zu verzeichnen hatte, darf angenommen werden, dass die Krise gemeistert worden ist.

Ueber die schweizerische Handelspolitik im Zeichen der unsicheren Rohstofflage und im Lichte ihrer Beziehungen zu den USA einerseits und den Oststaaten andererseits ist folgendes zu sagen:

Als im Mai 1950 alle Ein- und Ausfuhrbeschränkungen abgeschafft wurden, dachte wohl niemand daran, dass schon ein Jahr später wiederum die Hälfte der Ausfuhr unter Bewilligungspflicht gestellt werden musste. Dank ihrer stabilen Währung und der Anziehungskraft des Schweizerfrankens gelangten Rohstoffe in die Schweiz, die teilweise in unbearbeitetem Zustand wieder ausgeführt bzw. weiterversandt



wurden. Die Schweiz zog sich wegen dieser Haltung Vorwürfe zu. Als Korrelat wurde im April dieses Jahres das Instrument des Einfuhrzertifikates geschaffen. Dieses Dokument wurde den schweizerischen Importeuren zuhanden des ausländischen Absenderstaates gegen die unterschriftliche Verpflichtung verabfolgt, die betreffende Ware unverzüglich in das schweizerische Gebiet ein- und in unverarbeitetem Zustande nicht wieder auszuführen. Diese Massnahme hat eine Zeitlang beruhigend gewirkt, bis dann die Forderungen höher geschraubt wurden und sogar dahin gingen, dass auch die Ausfuhr fertiger Waren beschränkt werde, die aus importierten Rohstoffen in der Schweiz hergestellt worden sind. Zur Besprechung dieser Probleme ist eine amerikanische Delegation in die Schweiz gekommen, wobei es sich für sie vor allem darum handelte, durch eine Bereinigung dieser Fragen den Verhandlungen mit den andern europäischen Staaten vorzuarbeiten, die sich immer auf die schweizerischen Verhältnisse berufen hatten.

~~Wenig anst.~~ Wir haben bei der Industrie eine Enquête über die hängigen Aufträge und Lieferverpflichtungen durchgeführt und anhand des Ergebnisses zwei Listen aufgestellt: Eine derjenigen Waren, die in der Schweiz überhaupt nicht fabriziert und daher auch nicht ausgeführt werden. Diejenigen Waren, die mit dem Problem der Atomenergie im Zusammenhang stehen, werden den gleichen Bestimmungen wie Kriegsmaterial unterworfen. Für die kritischen Artikel, wie Maschinen, Kugellager usw. wurden Kontingente für die Ausfuhr nach den Oststaaten im Wertumfang von insgesamt 65 Millionen Franken aufgestellt und für eine kleine Gruppe ganz kritischer Artikel ein Kontingent von nochmals 8 Millionen Franken, so dass insgesamt Ausfuhrmöglichkeiten für Sfr. 73 Millionen bestehen. Diese Lieferungen können im Rahmen der schweizerischen Neutralität ausgeführt werden,



allerdings unter der Voraussetzung, dass von Seiten der Ostländer auch wichtige Gegenlieferungen eintreffen. Die schweizerische Sonderstellung hat somit in einem praktischen Beispiel wieder einmal bekräftigt werden können. Die ersten auf Grund dieser Bestimmungen geführten Verhandlungen - diejenigen mit Rumänien - sind bereits abgeschlossen. Im weitem steht ein Abschluss mit Polen vor der Tür. Allerdings werden die schweizerischen Lieferungen inskünftig nicht mehr auf Grund blosser Versprechungen wichtiger Gegenlieferungen wie Kohle, sondern nur im Hinblick auf die effektive Einfuhr erfolgen. Im grossen und ganzen haben die Besprechungen mit den Amerikanern zu einer Bereinigung der Atmosphäre geführt.

Die nächste schwierige bevorstehende Aufgabe bilden die sich auch auf das Zollgebiet erstreckenden Verhandlungen mit Deutschland. Die schweizerischen Trümpfe bei diesen Verhandlungen sind einerseits die von der Schweiz eingenommene anständige Haltung anlässlich der deutschen Krise und andererseits die gesunde schweizerische Währung. Wenn es zum Letzten kommt, besitzt die Schweiz auch noch ein Druckmittel auf dem Zollgebiet auf Grund der dem Bundesrat durch die Bundesversammlung am 18. Februar 1921 durch den Bundesbeschluss betreffend die vorläufige Abänderung des Zollltarifs eingeräumten Vollmachten. Allerdings ist es möglich, dass die Verhandlungen nicht ohne Krisen beendet werden können.

=====



M. le Conseiller fédéral Petitpierre:Discussion (séance de l'après-midi).

Nous ouvrons cet après-midi la discussion sur les exposés que vous venez d'entendre. Avant de lever la séance, je tiens toutefois à mettre une chose au point: je ne crois pas avoir jamais dit qu'un conflit était inévitable. Je n'ai pu le dire lors de notre réunion de l'année dernière car je ne le pensais nullement à cette époque, pas plus du reste que je ne le pense aujourd'hui. Un conflit est possible. Nous ne devons pas perdre de vue une telle éventualité. Mieux vaut envisager le pire et être prêts à l'affronter. Tel est mon sentiment, mais ceci ne veut nullement dire que je tiens un conflit pour inévitable.

M. le Ministre Huber :

Die Neutralität hat nicht überall zu einer Isolierung geführt. In Deutschland besteht für unsere Haltung nicht nur Verständnis, sondern Respekt und Sympathie. Die Stärke unserer Armee bedeutet in dieser Hinsicht sehr viel. Vom militärischen Gesichtspunkt aus bedeutet unsere Neutralität Flankenschutz und Frontverkürzung. Zwar werden oft Zweifel geäußert, ob die Neutralität im entscheidenden Moment respektiert werde. Unstreitig besteht in dieser Hinsicht eine Gefahr, die nur durch die gleiche Entschlossenheit, wie sie gegen Hitler bewiesen wurde, abzuwenden ist. Können wir auf Hilfe rechnen? Sollte Europa







Kriegsschauplatz werden, ist es unwahrscheinlich, dass die anderen einer Aggression auf die Schweiz tatenlos zusehen. Es gibt keine Einigkeit der Grossmächte gegen die Schweiz, keine Isolierung unseres Landes im Sinne eines Sympathiemangels. Die Neutralität ist somit das tauglichste Mittel, um die Unabhängigkeit des Landes zu wahren. Ihre Handhabung braucht nicht strikter zu werden; eine Erweiterung der Neutralitätspflichten und eine Gleichgewichtspolitik würden nur unsere Selbsterhaltung bedrohen. Unsere gegenwärtige Formel "Neutralität und Solidarität" ist ausgezeichnet. Sie verunmöglicht, gegen unser Land den Vorwurf des Egoismus zu erheben und kommt zudem dem Bedürfnis der Schweizer entgegen.

M. le Ministre Hohl :

Massgebend bei der Beurteilung der schweizerischen Neutralität in der Tschechoslowakei ist nicht die Regierung, sondern die Stimme der Zeitungen, die das Sprachrohr der Kominform sind. Diese Stimmen sind nichts weniger als freundlich. Die Neutralität bedeutet dort Heuchelei. Die neutrale Haltung der Schweiz gegenüber der UNO wird nicht erwähnt. Immerhin dürfte die Neutralität im Kriegsfall im Osten wesentlich anders beurteilt werden, sobald strategische Ueberlegungen im Vordergrund stehen. Vergessen wir über die gegenwärtige Konstellation die Zukunft nicht. Sicher sind kriegerische Verwicklungen möglich. Strikte Einhaltung unserer Neutralität sei daher unsere Losung.

M. le Ministre Celio :

Si nous voulons envisager tous les aspects du problème qui nous occupe, nous devons examiner quel sens les Etats qui nous entourent donnent à notre neutralité, quel jugement ils portent



sur elle. On devra tenir compte en l'occurrence non seulement de l'avis du gouvernement de telle ou telle nation, mais aussi de celle de l'opinion publique. C'est une des tâches du diplomate suisse à l'étranger que de tenir le Chef du Département informé aussi exactement que possible à ce sujet.

En Italie, la notion de la neutralité suisse se confond avec la Suisse elle-même. Trois éléments sont à considérer dans le jugement que l'on porte en Italie sur notre neutralité:

1) L'Italien apprécie le fait que, pour la Suisse, la neutralité n'est pas un oreiller de paresse. Chacun est conscient de ce que notre neutralité est une neutralité armée, qui impose au citoyen suisse de lourds sacrifices. La Suisse est limitrophe de l'Italie; toutes deux ont les Alpes à défendre. Or, les Italiens savent que les Alpes suisses seront défendues.

2) Pour l'Italien, il n'est pas de neutralité morale. Si un conflit doit éclater, il s'agira d'une croisade: notre civilisation occidentale contre une autre civilisation; le Christ contre l'Anté-Christ. L'Italien croit, généralement, que la Suisse prendrait part à une telle croisade. Il serait profondément déçu si tel n'était pas le cas.

3) L'Italie sait, par expérience, que la neutralité suisse implique la plus large hospitalité humaine. Nombreux sont les Italiens qui en ont profité au cours des dernières décennies. Cet élément joue un rôle important.

Tels sont les trois arguments de base qui font que les milieux politiques italiens et l'opinion italienne en général ne discutent pas notre neutralité.

L'impression n'en subsiste pas moins en Italie que notre neutralité a un côté quelque peu égoïste. En tenant compte du fait, qu'au surplus, l'opinion de ce pays sur notre statut spécial n'est qu'un élément du problème qui se pose à nous,



il convient de se demander comment donner à notre neutralité un caractère nouveau, capable de lui redonner un prestige, une force qu'elle tend à perdre? La solution pourrait consister à insérer la Croix-Rouge dans le concept de la neutralité, plus exactement, à agir de telle sorte que les buts humanitaires de la Croix-Rouge rejoignent la notion même de neutralité.

C'est de propos délibéré que le Conseil fédéral a évité jusqu'ici toute démarche propre à susciter une confusion entre ces deux notions. On doit se demander aujourd'hui si le moment n'est pas venu de recouvrir l'une par l'autre, de les mêler intimement. En donnant à notre neutralité un aspect humanitaire, on pourrait peut-être la faire considérer d'un oeil plus favorable.

M. le Ministre Lardy :

Comme l'a relevé M. le Ministre Secrétan, on peut noter une certaine désaffection à l'égard de la notion de neutralité. Ainsi que l'a dit M. le Ministre Zehnder, notre neutralité vise un but précis qui est la sauvegarde des libertés et de l'indépendance de la Suisse. Les critiques dont notre statut est l'objet ne doivent pas nous faire sombrer dans un complexe d'infériorité. Nous devons réagir contre les ressentiments que nourrissent les pays qui nous entourent à l'égard de la neutralité. N'oublions pas que les embarras et les hésitations de la Belgique et du Luxembourg à notre endroit sont le fait de pays qui ont abandonné leur propre neutralité, et qui peut-être le regrettent. On peut citer à ce propos la déclaration d'une personnalité belge: "Si nous ne sommes pas restés neutres, ce n'est pas que nous ne l'avons pas voulu, mais bien parce que nous ne l'avons pas pu". Les politiques sont à juger non seulement par leur logique, mais aussi par les circonstances. Quoi qu'il en soit, nous pourrions nous inspirer des déclarations de certains



hommes d'Etat belges pour qui la meilleure forme d'union qu'ait réalisé l'Europe est celle qui précéda la guerre de 1914. Mieux vaudrait mettre d'abord de l'ordre chez soi que de s'unir pour coopérer dans la misère. Avant d'abandonner tout ou partie de sa neutralité, la Suisse aurait le droit de demander aux Etats qui lui reprochent son statut de mettre pour commencer de l'ordre dans leurs propres affaires et, par là, dans les affaires internationales.

En ce qui concerne le domaine militaire, nous devons rejeter le reproche d'égoïsme que peut nous valoir notre refus de combattre hors des frontières de la Suisse. L'effort que nous fournissons pour maintenir et améliorer l'état de notre potentiel militaire nous autorise à ne pas accepter un tel reproche. En outre, le peuple suisse n'est pas disposé à combattre hors du territoire national. Nos autorités doivent en tenir compte. De toutes manières, notre neutralité peut se défendre par des arguments réalistes et pratiques.

M. le Ministre Sutter :

En ce qui concerne la Croix-Rouge, nous ne devrions agir qu'avec la plus grande circonspection. L'étranger ne veut pas que nous fassions de cette institution un instrument de notre politique et surveille attentivement notre attitude à cet égard. Nous pouvons toutefois souligner que la composition du Comité international et sa présence en Suisse sont judicieuses; si le Comité était autrement composé ou s'il siégeait ailleurs, un conflit risquerait fort de le faire "éclater" ou de le réduire à l'impuissance.

M. le Ministre Kohli

dankt dem Bundesrat und seinen Kollegen dafür, dass die Diskussion der Neutralität auf die Tagesordnung gesetzt wurde.

Les œuvres d'entraide internationales offrent à notre pays la possibilité de faire apprécier son statut particulier



Eine Neuüberprüfung dieser Grundlage unseres Staates ist notwendig. Wenn wir einmal zum Ergebnis gelangen, dass die Neutralität immer noch unser bestes, wennnicht das einzige Mittel darstellt, um die Unabhängigkeit des Landes sicherzustellen, müssen wir uns doch besinnen, dass der Erfolg unserer Politik von uns selbst abhängt. Wir müssen einen Weg zur praktischen Politik finden. Das Beispiel Jugoslawiens ist bezeichnend. Vor zwei Jahren völlig isoliert, ist es Jugoslawien gelungen, sich dank seiner Entschlossenheit zu wehren, wobei nicht zu übersehen ist, dass die Angriffe des Ostens gegen dieses Land noch ganz anders lauten, als jene auf unsere Neutralität. Es stellt dies eine beträchtliche Leistung dar. Ohne die Parallele mit Jugoslawien zu weit zu ziehen, beweist es, dass der Schutz unserer Neutralität mit bewaffneter Hand ausschlaggebender ist als jeder theoretische Inhalt, den wir ihr zu geben versuchen.

M. le Ministre Jaccard :

M. le Ministre Zutter :

La pratique de la politique de neutralité s'exerce partiellement dans les organisations internationales. Grâce à son activité dans certaines de ces institutions, la Suisse a la possibilité de juger dans quelle mesure elle peut exercer une influence sur l'opinion des gouvernements et des nations. En adhérant à nombre d'entre elles, notre pays a manifesté dès la fin de la guerre, l'ardent désir de rentrer dans le circuit des affaires internationales. On peut constater aujourd'hui que notre présence dans les conférences internationales est désirée et appréciée, et que notre voix y est écoutée. Nos délégués ne ressentent nullement un isolement qui pourrait résulter de notre situation spéciale. Plus que des critiques, notre position nous vaut un sentiment d'envie.

Les oeuvres d'entr'aide internationales offrent à notre pays la possibilité de faire apprécier son statut particulier



Aussi devons-nous nous efforcer de continuer à participer activement à toutes les actions humanitaires. Nous avons déjà voté trois millions de francs à de telles fins. Notre effort dans ce sens ne doit pas se relâcher. Notre rôle, dans le domaine de la Croix-Rouge, pourrait être encore plus actif, ainsi que l'a dit M. le Ministre Celio. Rien ne nous permet de croire qu'on nous reproche à l'étranger une collusion quelconque avec le CICR. Ce moment est dépassé. Le fait que le CICR a son siège à Genève et que la contribution suisse à cet organisme est importante devrait nous rapprocher de lui davantage que ce n'est le cas aujourd'hui. Il n'existe évidemment aucune possibilité, sur le plan juridique, d'incorporer le CICR à la Confédération. Cependant, plus nous collaborerons intimement avec cette institution, plus nous rendrons évident que la Suisse neutre et le CICR sont étroitement solidaires. Ce serait là un moyen de faire mieux entendre notre voix.

M. le Ministre Jaccard :

Les aspects politique, économique et moral de notre statut de neutralité ont fait l'objet de nombreuses considérations et études. En revanche, nous n'avons pas encore approfondi le côté idéologique de notre position. Or, l'idéologie est à la base de l'évolution actuelle de la situation internationale. On a trop tendance à considérer la neutralité comme une donnée de l'histoire, comme une notion acquise, alors qu'elle n'est, en fait, qu'un élément de l'évolution historique. Elle doit être continuellement justifiée, tant à nos propres yeux qu'à ceux du reste du monde.

Au XIXe siècle, la neutralité suisse a été reconnue comme étant dans l'intérêt de l'Europe. Au début du XXe, elle fut définie comme étant dans l'intérêt de la paix. Il faudrait maintenant franchir une dernière étape et obtenir que l'existence et la survivance de la Suisse soient reconnues comme étant dans l'intérêt de l'humanité.



La révolution française s'est faite sur la base du concept: Liberté, Egalité, Fraternité. On peut dire que tous les pays, y compris les pays bolchévisés, prétendent instaurer la fraternité dans le monde. A l'Est, on cherche à atteindre ce but en prenant pour point de départ et base de l'action, la notion d'"égalité". Chez les Occidentaux, en revanche, c'est en s'inspirant de la notion de "liberté" qu'on cherche à promouvoir la fraternité entre les peuples. Ne conviendrait-il pas, dès lors, de rechercher un dénominateur commun, qui résiderait dans un juste équilibre entre ces deux conceptions? Notre pays s'est le plus rapproché de cet idéal. Ce qui lui donne une position très forte, malheureusement pas assez reconnue ni chez nous, ni à l'étranger. Nous pourrions donc faire mieux connaître les efforts que nous faisons sur le plan social et les poursuivre sans désespérer, en faisant valoir que notre neutralité, qui permet la survivance de notre pays, est l'instrument grâce auquel il nous est donné de pouvoir progresser dans cette voie.

M. le Ministre Kappeler

dankt ebenfalls für die Möglichkeit, sich über das Problem unserer Neutralität auszusprechen und Erfahrungen auszutauschen: Besonders in prekären Momenten häufen sich die skeptischen Stimmen. Es war daher besonders wertvoll, von Herrn Zehnder zu hören wie positiv man die Neutralitätspolitik in der Heimat beurteilt und wie überzeugt man hier von ihrer Richtigkeit zur Wahrung der Unabhängigkeit ist. Als Vertreter der Schweiz in Asien möchte ich darauf hinweisen, dass dort der Begriff unserer Neutralität durchaus positiven Klang hat. Die arabischen Staaten wünschten sich nichts lieber als Neutralität in der ost-westlichen Auseinandersetzung - sofern sie die Kraft dazu hätten. Für sie ist die Schweiz das grosse bewunderte Ideal. Diese Einstellung wird auch in anderen asiatischen Ländern geteilt: Indien, Pakistan, Indonesien usw. Die Schweiz genießt in arabischen Ländern, gerade wegen

1946, nous avons signé les accords de Washington. Avons-nous pris,



ihrer Neutralität, aussergewöhnliches Ansehen und Vertrauen. Es zeigt sich dies immer wieder bei der Vertretung schweizerischer Interessen. Es stellt dies ein Kapital dar, das wir sorgsam hüten müssen. Keinesfalls dürfen wir den Eindruck erwecken, wir befänden uns im Schlepptau der Westmächte. Es ist gesagt worden, Rotes Kreuz, Interniertenfürsorge usw. bildeten heute nicht mehr so zuverlässige Stützen. Das stimmt; doch wird es immer wieder andere Elemente geben, die uns eine erfolgreiche Verteidigung der Neutralität erlauben werden.

Nous devons aujourd'hui repenser tout le problème de la neutralité. A ce titre, les suggestions de M. le Ministre

M. le Conseiller Fédéral Petitpierre :

Il n'est pas facile de tirer une conclusion de cette confrontation de vues et des suggestions qui ont été émises au cours de cette réunion. On constatera en premier lieu que le principe politique de neutralité n'est pas contesté. Mais si l'on a parlé de la neutralité, de sa justification, de la manière dont on l'envisage à l'étranger, des moyens propres à fortifier dans l'idée des gouvernements et de l'opinion mondiale la compréhension pour notre position spéciale, on n'a en revanche qu'effleuré le problème qui aurait dû constituer l'essentiel de notre débat, à savoir la pratique de la politique de neutralité. Ce que j'aurais aimé savoir, c'est comment nos chefs de mission envisagent la conduite de notre politique de neutralité dans la situation présente. Car c'est ainsi que le problème se pose au Conseil fédéral, au Département politique et à la Division du commerce. Je me réserve donc de reprendre l'examen de cette question, qui devrait être étudiée quant à ses aspects pratiques.

La notion de neutralité a évolué au cours de ce dernier siècle. Rappelons, par exemple, qu'après la guerre, nous avons autorisé la Grande-Bretagne à faire passer des soldats anglais de France en Italie. Il y a vingt ans, nous aurions refusé. En 1946, nous avons signé les accords de Washington. Avons-nous pris,



ce faisant, un engagement compatible avec notre statut de neutres? Les négociations que nous avons récemment menées avec les Américains au sujet du commerce entre l'Est et l'Ouest pourraient-elles nous valoir le reproche de participer au blocus partiel que les USA cherchent à établir contre l'Est européen?

Je ne crois pas, cependant, que nous ayons eu, en l'occurrence, une attitude incompatible avec la neutralité. Il s'agit là de problèmes concrets qu'il faut bien envisager et résoudre.

2) Nous devons aujourd'hui repenser tout le problème de la neutralité. A ce titre, les suggestions de M. le Ministre Jaccard sont à retenir.

La situation actuelle est caractérisée par la division de la planète en deux, division qui passe à l'intérieur même des Etats, sans tenir ~~xxxxx~~ compte des frontières politiques. Deux mondes sont en présence. Notre pays n'est pas entre les deux, ni à l'écart; il fait partie de l'un des deux, auquel il appartient économiquement et par ses institutions politiques.

Il s'agit dès lors pour nous de trouver certains principes qui devraient déterminer pour le présent et l'avenir nos relations avec l'étranger. Je crois que l'un de ces principes devrait être celui de la réciprocité.

Nous pourrions, par exemple, refuser l'envoi dans notre pays d'attachés militaires d'Etats qui ne nous offrent pas la possibilité d'en entretenir sur leur territoire national. Nous pourrions également, sur la base du critère de réciprocité, interdire la présence aux manoeuvres de notre armée d'attachés militaires de nations qui ne nous permettent pas d'assister aux leurs.

Le principe de la réciprocité me paraît plus juste que celui d'un équilibre que nous devrions observer, en tant que neutres, entre les deux groupes d'adversaires, en accordant automatiquement à l'un ce que nous concédons à l'autre.



Il convient en outre de ne pas confondre les notions; nous avons le devoir de nous préoccuper plus de notre indépendance que de notre neutralité. On ne saurait assez souligner que le but de notre politique étrangère est d'assurer l'indépendance de la Suisse et d'éviter qu'elle soit entraînée dans un conflit armé.

Si l'on considère la situation avec réalisme, on constate:

- 1) que la Suisse a aujourd'hui plus de chances de sauvegarder son indépendance par son armée que par sa neutralité;
- 2) que vu le caractère incertain de la notion de neutralité et les jugements divers que l'on porte sur elle, nous sommes continuellement exposés à commettre des actes que nous pourrions, quant à nous, juger parfaitement compatibles avec notre statut, mais qui pourraient ne pas être considérés comme tels à l'étranger. L'inverse étant bien entendu possible aussi.
- 3) si nous voulons apprécier nous-mêmes ce qui est compatible avec la pratique de la neutralité, l'étranger peut avoir à ce sujet d'autres conceptions que nous. Nous ne pouvons par conséquent faire abstraction des conséquences possibles de nos actes.

Je soulignerai encore que l'analyse de la neutralité doit être faite par ceux qui doivent appliquer cette politique. Il faut se garder d'affaiblir la notion de neutralité aux yeux de l'opinion. La neutralité ne doit donc pas faire l'objet de discussions publiques.

Par conséquent, me référant à certaines suggestions qui ont été formulées aujourd'hui, je suis d'avis que nous devons éviter de vouloir trop justifier et expliquer la neutralité à l'intention des pays qui nous entourent. En cherchant à en démontrer les vertus, nous ne ferions que l'affaiblir. L'étranger doit considérer notre position comme intangible. Notre neutralité doit être, à ses yeux, un fait incontesté, que nous ne nous apprêtons pas à modifier.



Personnellement, j'ai eu le sentiment que notre neutralité a fait l'objet de discussions à l'étranger au cours de ces derniers mois. Le Ministre suédois des Affaires étrangères, que j'ai rencontré à Paris lors de mon récent voyage, était au contraire d'avis que la neutralité était jugée aujourd'hui plus favorablement qu'hier. Tel serait en particulier le cas aux Etats-Unis. M. le Ministre Celio nous a fait part du sentiment de l'Italie. Je peux ajouter que le Ministre Sforza croit que la Suisse ne pourra pas conserver sa neutralité en cas de conflit.

Quant à une action politique tendant à mettre en valeur ou à revigorer notre position, mon avis est que nous ne devons pas prendre une initiative en vue de faire reconnaître notre statut de neutralité. La situation n'est plus la même qu'en 1919. Une déclaration semblable à celle que M. Schulthess obtint du chancelier Hitler en 1938 ne nous serait aujourd'hui concédée par aucun pays dont l'engagement revêtirait pour nous une valeur. Il ne faut pas songer à faire reconnaître expressément notre neutralité ni par les USA ni par l'URSS. Une telle démarche serait donc dangereuse: une fin de non-recevoir affaiblirait notre position.

D'autre part, une initiative dans le sens préconisé par M. le Ministre Celio risquerait de marquer la fin du CICR en tant qu'institution universellement reconnue. Cette institution, dirigée par des citoyens suisses, doit conserver son autonomie vis-à-vis du Conseil fédéral. Ceci ne signifie pas qu'il n'y ait pas de liens entre le CICR et la Suisse. L'activité du premier est pour ainsi dire fonction de la neutralité de la seconde. Une invasion de la Suisse signifierait la cessation de l'activité du CICR. Nous devons rendre à ce dernier tous les services possibles, y compris dans le domaine financier. Pratiquement, dans l'opinion de l'étranger, la notion humanitaire qu'incarne la Croix-Rouge est liée à celle de la neutralité suisse. Ce serait à mon sens une erreur que de vouloir aller plus loin.



Exposé de Pour l'heure, le problème essentiel est celui des relations économiques entre l'Est et l'Ouest. Nous ne pouvons pas considérer comme définitifs les résultats des récentes conversations ils seront sujets à révision si la situation internationale continue à se tendre.

Je crois pouvoir dire, en guise de conclusion, qu'aucune menace ne pèse actuellement sur la neutralité. Nous pouvons nous féliciter de n'avoir pas été mis jusqu'ici en demeure de choisir et de prendre parti. C'est ainsi que dans la question du Conseil de l'Europe nous avons pu, grâce à notre action diplomatique préventive, éviter d'être mis au pied du mur.

Je tiens au service des renseignements de l'EMO. Vous le faites toujours avec la bonne grâce et avec le sens de l'opportunité qui caractérisent nos représentants à l'étranger. Je ne saurais assez vous témoigner ma reconnaissance.

#### I. Situation politico-militaire.

La situation politico-militaire a sensiblement évolué depuis le jour, à peine antérieur à votre dernière réunion, de l'ouverture des hostilités en Corée. Les phases de flux et de reflux des opérations sur ce théâtre de guerre extrême-oriental vous sont trop connues pour que je doive les rappeler. L'engagement des troupes américaines, symboliquement renforcées par quelques formations hétérocelites d'une douzaine de nations de l'ONU, a définitivement arrêté l'agression des Nord-Coréens appuyés par les "volontaires" chinois. L'armistice de Kaesong sera-t-il signé? Nul ne peut le dire. Au surplus armistice ne signifie pas encore paix. Deux points semblent acquis: 1° Les Américains ne seront pas expulsés de Corée, à moins que l'URSS se résolve à prendre l'opération à son compte. 2° Les Américains doivent consentir à maintenir sur ce théâtre d'opérations excentrique 8 à 10 de leurs meilleures divisions, sur les 24 qu'ils possèdent aujourd'hui.



Exposé de M. le Commandant de Corps de Montmollin, chef de l'Etat-Major général : l'Est et l'Ouest. En Iran, seconde

névralgique actuel, la situation évolue lentement. Parfois ces ce n'est pas la son plus que l'histoire enregistrera un second Serajevo ou

La situation politico-militaire.

Avant d'entrer dans le vif du sujet, permettez-moi de vous dire, MM. les ministres, combien j'apprécie ces contacts annuels et quel bénéfice j'en retire. Permettez-moi aussi de vous remercier de l'appui que vous donnez à nos attachés militaires ou à nos missions militaires à l'étranger et des renseignements, toujours intéressants, que beaucoup d'entre vous fournissez directement au service des renseignements de l'EMG. Vous le faites toujours avec la bonne grâce et avec le sens de l'opportunité qui caractérisent nos représentants à l'étranger. Je ne saurais assez vous témoigner ma reconnaissance.

#### I. Situation politico-militaire.

La situation politico-militaire a sensiblement évolué depuis le jour, à peine antérieur à votre dernière réunion, de l'ouverture des hostilités en Corée. Les phases de flux et de reflux des opérations sur ce théâtre de guerre extrême-oriental vous sont trop connues pour que je doive les rappeler. L'engagement des troupes américaines, symboliquement renforcées par quelques formations hétéroclites d'une douzaine de nations de l'ONU, a définitivement arrêté l'agression des Nord-Coréens appuyés par les "volontaires" chinois. L'armistice de Kaesong sera-t-il signé? Nul ne peut le dire. Au surplus armistice ne signifie pas encore paix. Deux points semblent acquis: 1<sup>o</sup> Les Américains ne seront pas expulsés de Corée, à moins que l'URSS se résolve à prendre l'opération à son compte. 2<sup>o</sup> Les Américains doivent consentir à maintenir sur ce théâtre d'opérations excentrique 8 à 10 de leurs meilleures divisions, sur les 24 qu'ils possèdent aujourd'hui.

tactique semble ne le céder en rien à celle des adversaires des Soviète au point de vue de la qualité et lui être très nettement supérieure en quantité. L'aviation stratégique de bombardement à



Une nouvelle guerre mondiale n'est pas sortie de cette prise de contact entre l'Est et l'Ouest. En Iran, second point névralgique actuel, la situation évolue lentement. Parions que ce n'est pas là non plus que l'histoire enregistrera un second Serajevo ou un second Pearl Harbour.

Ailleurs, dans le monde, la tension entre les deux blocs de puissance existe, plus grave que jamais: guerres sporadiques en Indochine, en Malaisie, au Cachemire, au Thibet, au Moyen-Orient; formes variées de la guerre froide partout ailleurs. Les nations continuent à forger des armes et à se préparer à la guerre, guerre "défensive" bien entendu. Qui est-ce qui ne se prétend pas menacé par le voisin et qui oserait afficher des intentions agressives?

Le degré de cette préparation militaire est très différent selon les états.

C'est dans le bloc oriental qu'elle a le moins évolué depuis un an. Il est vrai que l'avance sur l'autre bloc était substantielle. Elle l'est encore présentement. En URSS la situation ne s'est guère modifiée: c'est toujours 175 divisions sous les armes, dont une cinquantaine stationnées en Allemagne orientale et dans les pays satellites et une vingtaine sur la Mer caspienne face à la Turquie et à l'Iran. Chez les satellites ce sont 50 à 60 divisions, de valeur variable selon les pays, troupes qui ont fait d'assez sensibles progrès depuis 1950, tant au point de vue de l'armement que de l'instruction; ne pas oublier qu'elles sont sous la coupe du haut commandement russe. Il est peu probable cependant que les Soviets puissent compter sur ces divisions comme unités de premier rang dans les plans opératifs que Moscou ne manque pas de tenir à jour.

Dans le domaine de l'armement aucun renseignement nouveau ne permet de déceler des progrès considérables. L'aviation tactique semble ne le céder en rien à celle des adversaires des Soviets au point de vue de la qualité et lui être très nettement supérieure en quantité. L'aviation stratégique de bombardement à



très grande distance ne semble en revanche pas égaler celle des Anglo-Saxons et le mystère le plus complet continue à régner en ce qui concerne la bombe atomique. Rappelons pour finir que le potentiel économique de guerre de l'URSS est nettement inférieur à celui du bloc occidental, spécialement pour l'essence à moteur.

L'évolution, dans le sens d'une amélioration de l'état déficitaire catastrophique de 1950, est beaucoup plus marquée dans plusieurs des états du bloc occidental, sans qu'un équilibre quelconque ait été rétabli ou soit même près de l'être.

En Europe le Général Eisenhower a reçu la lourde tâche d'organiser la défense du continent. Il a demandé aux nations européennes du Pacte de l'Atlantique de mettre à sa disposition, au plus tard en 1952, 39 divisions, dont la France (15 div.) et l'Italie (10 div.) auraient à fournir la plus grande partie, le reste étant à la charge de l'Angleterre (8 div.), du Benelux et des Scandinaves. Cette "armée européenne" serait beaucoup plus une armée de couverture ou de première résistance qu'une armée destinée à arrêter l'énorme masse des divisions soviétiques, si celles-ci s'avisaient de se mettre en mouvement en direction de l'Ouest pour conquérir l'Europe continentale. Qu'en est-il aujourd'hui de la réalisation de ce programme ? La France ne pourrait fournir guère plus de 5 divisions et chacun s'accorde à penser qu'elle n'arrivera pas à porter ce nombre à 10 d'ici à la fin de l'année comme elle s'y est engagée; il est peu probable que jusqu'à la fin de 1952 elle ne pourra non plus mettre sur pied les 15 divisions promises, divisions armées, équipées et instruites et non pas seulement divisions couchées sur le papier des contrôles de corps. L'Italie a reconstitué jusqu'ici 5 à 6 divisions qui sont toutes stationnées dans le Trentin face aux frontières autrichienne et yougoslave; 5 autres sont prévues. Il est permis de penser que, pour longtemps encore l'Italie n'aura pas trop de ses propres troupes pour faire autre chose que de chercher à protéger son territoire national dans sa partie



nord-orientale. L'Angleterre a aujourd'hui la valeur de 3 divisions stationnées en Allemagne. Malgré les 800.000 hommes qu'elle maintient sous les armes, le temps n'est pas encore venu pour elle de contribuer de façon quelque peu intensive à la défense du continent. Les besoins d'une aviation, qu'elle a largement développée et de sa marine, sans compter ceux de la protection de son propre territoire, sont tels qu'il faudrait des circonstances extraordinaires pour qu'elle put faire franchir la Manche à des forces un peu importantes. Des autres nations du Pacte de l'Atlantique, autant n'en pas parler: leurs difficultés économiques et financières ainsi que leur aversion congénitale pour le métier des armes font, de leur contribution à la défense commune, un facteur tout à fait secondaire.

Dans l'ensemble, par rapport à la situation d'il y a un an, très léger progrès mais effort à ses débuts seulement et avec perspectives pas très favorables. Le Général Eisenhower a beau avoir organisé le commandement supérieur en 3 secteurs: Nord (Scandinavie et Mer du Nord), Centre (Europe continentale proprement dite, avec le Général Juin comme cdt. des forces terrestres) et Sud (Méditerranée), il faudra encore du temps pour que les plans de résistance puissent être mis en oeuvre. Et, je le répète, il ne s'agira que d'une première parade. La disproportion entre les forces orientales et occidentales est toujours énorme. Toutefois il ne faut pas perdre de vue que la supériorité maritime des nations de l'Ouest est toujours considérable et que, en matière d'aviation, l'équilibre n'est pas loin d'être établi si l'on tient compte de l'importance que pourrait avoir, dans un futur conflit, l'avion de bombardement stratégique.

A ces 39 divisions de l'armée Eisenhower ne se bornent pas les forces militaires du bloc occidental; il faut y ajouter des formations, en nombre et qualité variables, destinées à la défense du territoire même des divers états, formations de 2<sup>e</sup> ban, forces de police, etc. Il faut aussi tenir compte des armées des



nations neutres et qui pourraient avoir à jouer un rôle en cas d'agression soviétique: Suède, Espagne, Suisse. Mais surtout il faut insister sur le fait que la défense de l'Europe ne peut se concevoir sans participation de l'Allemagne. Le plan Eisenhower prévoit que les Allemands devraient y contribuer, tout d'abord avec 12 divisions, plus tard avec 24. Le problème allemand est sans conteste celui qui aura le plus de répercussions sur la situation politico-militaire de l'Europe durant ces prochaines années. La reconstitution d'une armée allemande, ou plutôt le début de cette reconstitution - car les Soviets n'attendront certainement pas qu'elle soit chose faite - sera-t-elle le signal du déclenchement d'une nouvelle guerre mondiale? Cela n'est pas exclu comme n'est pas exclu que soit considérée comme casus belli, non pas peut-être la signature d'un traité de paix avec le Japon, mais bien plutôt la mise à exécution de l'autorisation américaine de recréer l'armée japonaise.

Considérée sous l'angle des nations européennes seulement, la situation politico-militaire mondiale ne serait guère brillante - à moins qu'on l'envisage sous l'optique russe, et encore - et les perspectives d'avenir seraient plutôt sombres, n'était-ce un facteur qu'il me reste à examiner: le facteur Etats-Unis.

A l'inverse de presque tous les autres gouvernements occidentaux, celui des Etats-Unis a, dès l'ouverture des hostilités en Corée, fait subir à sa politique militaire une volte-face complète. Il a dressé des plans, établi des programmes, comme s'il s'agissait d'une grosse affaire commerciale à mener à bien. Malgré les incidences que peuvent avoir sur eux la situation internationale ou la politique intérieure, il est certain que les Américains ne laisseront pas tomber cette affaire avant que les objectifs qu'ils se sont fixés n'aient été atteints: la mise au pas des Soviets.

Les E.-U. sont en passe de faire un effort énorme pour redonner à leurs forces armées une puissance qui leur permette de



parler haut lorsqu'ils poseront à Moscou les conditions d'un rétablissement d'une situation internationale qui permette à tous les peuples du globe, satellites de l'URSS y compris, de vivre en paix. Quelques chiffres pour situer l'importance de cet effort: Il y a un peu plus d'un an les E.-U. avaient sur pied 1 1/2 millions d'hommes, aujourd'hui environ 3 millions et ils comptent atteindre 3 1/2 millions d'ici à la fin de l'année. En 1950 ils possédaient 14 divisions; actuellement 24, dont 8 à 10 en Corée et 3 à 4 en Allemagne, divisions équipées et instruites, auxquelles il y a lieu d'ajouter une dizaine de divisions d'instruction. L'Air Force comprend 87 groupes, contre 50 environ en 1950, dont la force capitale réside dans ses gros porteurs de bombardement, les B.36, au nombre de 250, susceptibles de faire, sans escale, le trajet USA - URSS et retour. La Marine, dont les effectifs se montent à 730.000 hommes et 200.000 fusiliers-marins pouvant être embarqués sur un millier de bâtiments de toutes classes, dépasse très largement aujourd'hui la marine anglaise. Le budget militaire annuel, qui était de 14 1/2 milliards de dollars avant la guerre de Corée, s'est élevé à près de 45 milliards pour la présente année fiscale et doit atteindre 55 milliards l'année prochaine.

Mais c'est encore par la puissance extraordinaire de leur industrie que les E.-U. représentent la force principale qui pourrait être opposée à la puissance militaire soviétique. Ils ont commencé à transformer leur industrie de paix en industrie de guerre mais le rythme de transformation risque d'être plus lent qu'ils l'escomptaient. Ce n'est guère qu'en 1952 que les fabrications en série pourront atteindre leur plein rendement, et pas avant 1953 que les millions d'hommes recrutés pourront achever de recevoir leur armement et leur équipement.

En parlant de l'armée européenne d'Eisenhower je n'ai pas fait état de divisions américaines; la raison en est que les E.-U. n'enverront en Europe qu'un nombre restreint de formations



de terre. En revanche il est vraisemblable qu'ils y engageront d'entrée de jeu leur puissante aviation. Pour le moment ils se contentent de créer des bases nombreuses, terrestres, aériennes ou maritimes, en Angleterre, en Allemagne, en France, en Italie, au Maroc, en Afrique, au Moyen-Orient et, demain, en Espagne.

actuelle. Le potentiel militaire américain, riche de promesses, mais aujourd'hui en pleine phase de création, joint à la situation plutôt déficitaire dans laquelle se trouvent les nations d'Europe et au vide militaire inquiétant qui existe dans toute l'Asie méridionale entre la Corée et la Turquie, seuls points où existent quelques forces armées, conduit à la conclusion que, face à la puissance militaire des Soviets, la situation politico-militaire de leurs adversaires n'est guère favorable. Jusqu'à la fin de 1952 et plutôt même jusqu'au milieu de 1953 ceux qui ont toute raison de croire à la poursuite des visées conquérantes du Kremlin se trouvent dans une période dangereuse.

Autre constatation: D'un côté, unité d'action et de commandement, avec tous ses avantages, suprême habileté à cacher

## II. Considérations sur la situation actuelle et vues d'avenir.

En réfléchissant à la situation telle qu'elle vient d'être retravaillée on doit constater tout d'abord que, dans tous les secteurs, elle est anormale. D'une part l'URSS et ses satellites qui conservent sous les armes des millions d'hommes instruits et bien armés, dans plus de 200 divisions, et appuyés par une puissante aviation de 20 à 30.000 appareils en majorité modernes; troupes susceptibles d'être mises en mouvement du jour au lendemain. D'autre part les E.-U. et, dans un degré moindre, la Grande Bretagne, pays pacifiques et non-militaristes par essence qui sont obligés, par les circonstances, à faire, en temps de paix, un effort de préparation à la guerre tout à fait comparable à celui qu'ils durent faire lorsqu'ils étaient en guerre. Entre ces deux blocs armés ou en plein réarmement, les nations de l'Europe passe. Retenons seulement deux ou trois aspects militaires des



presque complètement dépourvues de forces armées et à la merci d'une invasion contre laquelle elles ne pourraient rien aujourd'hui; qu'on pense au rôle qu'ont joué sur tous les champs de bataille européens depuis des siècles les armées françaises, allemandes, italiennes ou autrichiennes et à leur quasi inexistence actuelle. Qu'on aille jusqu'à répéter, avec des journalistes en mal de sensation, que l'armée suisse est la plus forte d'Europe, ce qui n'est pas exact parce que l'on fait abstraction de l'aviation anglo-américaine, par exemple, et de bien d'autres facteurs encore; et même si c'était vrai, situation dont nous n'aurions pas à nous enorgueillir et dont nous pourrions bien pâtir un jour. Au point de vue militaire le monde est en plein déséquilibre et ce déséquilibre, qui peut durer longtemps, est une source de dangers permanents. Ce qui est plus grave encore est que le retour à une situation et à un équilibre normaux peut être marqué par des convulsions graves.

Autre constatation: D'un côté, unité d'action et de commandement, avec tous ses avantages, suprême habileté à cacher son jeu, à user des armes de la propagande, à déplacer le centre de gravité des efforts et même à marquer le pas ou à battre en retraite s'il le faut. De l'autre une coalition, c.à.d. des intérêts divergents, des difficultés sans nombre pour réaliser des ententes toujours remises en discussion. D'un côté une idéologie jeune et agissante. De l'autre, des traditions parfois surannées, des politiques opposées, des populations fatiguées.

Et pourtant, troisième constatation, la guerre n'a pas encore éclaté depuis des années que dure cette situation anormale. D'où cela vient-il? Pourquoi le bloc oriental n'en profite-t-il pas pour atteindre ses objectifs à moindres frais et avant que le bloc adverse se soit réarmé?

Différentes réponses ont été données qui font état de motifs d'ordre politique, économique, financier, sur lesquels je passe. Retenons seulement deux ou trois aspects militaires des



raisons qui ont sans doute conduit l'URSS à ne pas déclencher, jusqu'ici, une troisième guerre mondiale.

Le premier facteur a trait au potentiel de guerre. Il ne suffit pas, dans les conditions de la guerre moderne, d'aligner, à l'ouverture des hostilités, un nombre de divisions ou d'avions supérieur à celui de l'adversaire. Il faut encore disposer de moyens en suffisance pour alimenter les troupes et leurs engins de guerre pendant une période qui se chiffre par des mois et des années ainsi que l'ont prouvé les deux derniers conflits mondiaux. Ce ne sont pas les hommes qui feront défaut aux Soviets mais plutôt le matériel et surtout l'essence nécessaire aux avions et aux nombreux véhicules à moteur. Il s'agit aussi de transporter à pied d'œuvre hommes, matériel, ravitaillements de toute nature et, pour la Russie, à travers un pays relativement pauvre en voies de communication. Si, agissant offensivement, les forces armées soviétiques pénètrent profondément en Europe occidentale, les lignes d'étapes s'allongeront d'autant et seront d'autant plus vulnérables aux coups d'une aviation de bombardement. Envisagé dans le temps et à longue échéance, il est incontestable qu'aujourd'hui, et vraisemblablement pour longtemps encore, le potentiel de guerre des Etats-Unis et de ses alliés est très sensiblement supérieur à celui des Soviets, même si l'on fait abstraction pour ceux-là des ressources de la Ruhr, de la Belgique et du Nord de la France qui pourraient tomber aux mains de l'ennemi. La conquête préalable de bassins pétroliers étrangers est la condition sine qua non, pour Moscou, de l'ouverture d'hostilités contre les Etats-Unis.

Un autre facteur, à peine moins important, est celui de la technique. La valeur de deux armées aux prises ne se mesure plus, comme autrefois, au nombre des bataillons mais, toutes proportions gardées au degré de perfectionnement technique du matériel de guerre. Dans ce domaine la supériorité américaine est à compter. La situation, telle que je vous l'ai décrite, permet de



certaine mais il est plus difficile, que pour le potentiel de guerre, de connaître la marge qui la séparerait de la technique russe. De part et d'autre les secrets sont bien gardés. Il est permis de penser cependant que l'avance américaine dans le domaine de la bombe atomique est bien réelle et que ce fait a dû peser de tout son poids dans les décisions du haut-commandement soviétique.

Ce n'est pas, je crois, trop s'engager de penser que la question. Sans qu'on puisse lui attribuer une valeur aussi absolue qu'aux deux précédents facteurs, on doit constater que les Russes, qui sont d'excellents soldats dans la défensive et le combat en retraite, ont obtenu leurs plus brillantes victoires dans leur pays, contre des envahisseurs. Ils sont certainement plus à l'aise en menant la guerre froide, à coups d'opérations locales dont on charge des auxiliaires ou en minant l'adversaire en soutenant des partis communistes. On se les représente moins bien déclenchant une guerre éclair à l'instar des Allemands ou des Japonais ou courant les risques d'une guerre préventive; ils ont plus de solidité que de dynamisme.

Quelle que soit la valeur à accorder à ces motifs il n'en reste pas moins que nous sommes en pleine phase de course aux armements. Le danger d'une guerre générale à brève échéance ne semble pas, aujourd'hui, plus grand qu'il y a 2 ou 3 ans ou même que lors de l'ouverture des hostilités en Corée. Aucun indice ne permet de supposer que Moscou mette ses armées en place ou ait l'intention de modifier sa politique de guerre froide. Ses plans ne sont pas publiés comme le sont ceux de ses adversaires, hommes d'état ou généraux, lorsqu'on peut déduire de leurs déclarations qu'ils tiendront sur le Rhin, sur l'Elbe ou dans le Trentin. Toute surprise ne peut être de ce fait écartée. Aussi longtemps que durera la période dangereuse dans laquelle nous vivons, c.à.d. jusqu'à la fin de 1952 ou au printemps 1953 une agression soviétique fait partie des possibilités avec lesquelles nous devons compter. La situation, telle que je vous l'ai décrite, permet de leurs frères séparés de la République démocratique orientale et chercher à reconquérir les territoires perdus en 1945.



tirer les conclusions qui en résulteraient: ce serait la poussée rapide à travers l'Allemagne, et jusqu'à la Manche, aux Pyrénées et aux Apennins.

C'est une hypothèse, la plus simpliste qui vienne à l'esprit. Essayons de serrer le problème de plus près encore et d'entrer dans le domaine des probabilités.

Ce n'est pas, je crois, trop s'engager de penser que la question capitale qui doit préoccuper le gouvernement soviétique est, actuellement, celle des réarmements allemand et japonais. Aussi longtemps que les puissances atlantiques sont aussi faibles Moscou ne doit pas craindre de voir sa politique entravée par des opérations militaires et encore moins de voir ses frontières menacées. Même la constitution de l'armée, purement défensive d'Eisenhower, ne doit pas troubler le sommeil de Staline. N'était-ce l'accroc donné au principe du désarmement des nations ennemies de 1945, le renforcement des troupes d'occupation en Allemagne par une douzaine de divisions germaniques ou la création de quelques divisions japonaises ne devrait pas non plus inquiéter le Kremlin. Gageons cependant que l'URSS s'y opposera par tous les moyens, sachant par expérience que, le premier pas fait, il en suivra d'autres et que, une fois mise en mouvement, la machine de guerre allemande, ou japonaise, risque de ne pas s'arrêter de si tôt. L'URSS, nation essentiellement continentale, craint avant tout l'encercllement; elle bénéficie aujourd'hui d'une situation idéale, presque sans voisins armés; elle ne peut tolérer que cette situation évolue à son détriment.

En fait l'armée allemande n'est pas près de retrouver sa puissance d'antan; les Français et les Anglais, à défaut des Américains, s'opposeront aussi à ce qu'elle se développe au-delà de ce qui est indispensable à la défense de l'Europe occidentale. Il faudrait bien des divisions en plus des 12, ou même des 24, prévues, sans compter une puissante aviation, pour que les Allemands puissent se lancer en direction de l'Est, pour rallier leurs frères séparés de la République démocratique orientale et chercher à reconquérir les territoires perdus en 1945.



Les Soviétiques doivent se rendre compte que là n'est pas le danger immédiat; c'est pour ménager l'avenir, un avenir assez lointain peut-être, qu'ils doivent s'opposer maintenant déjà à cette renaissance d'une armée germanique. Pour eux - et ils le savent, tout comme nous - le vrai péril réside dans le réarmement américain. Avec lui nous retrouvons le fait capital qui risque de transformer la situation politico-militaire internationale d'ici à un ou deux ans. A moins que les Russes déclenchent les hostilités auparavant, les Américains se trouveront posséder à ce moment-là un outil de guerre formidable, qu'ils ne pourront laisser inactif. Leur économie civile ne pourra vraisemblablement pas s'accommoder d'une situation de nation armée à l'extrême. Il faudra ou employer l'outil, c.à d. faire la guerre, ou remettre l'épée au fourreau, c.à d. démobiliser. Ceci les Américains ne le feront pas sans avoir atteint leur but, la mise au pas de l'URSS, et sans avoir l'assurance que, pour des décades, ce pays a renoncé à vouloir imposer au reste du monde son idéologie communiste.

Quelles formes pourraient revêtir les opérations si elles devaient se déclencher prochainement ou lorsque les Américains auront rétabli l'équilibre entre les forces des deux blocs en présence ?

Les hypothèses les plus extravagantes peuvent être faites. Les événements de Corée en sont la preuve, où des centaines de milliers Chinois font la guerre aux troupes des Nations Unies, en fait aux Américains sans que ceux-ci s'estiment en droit de faire franchir à leurs avions la frontière nord-coréenne. Sous le couvert de l'ONU d'autres opérations pourraient se dérouler sous d'autres cieux - Iran, Yougoslavie - sans qu'un conflit général éclate nécessairement. Les diplomates sont d'habiles juristes et nous pouvons leur faire confiance qu'ils sauront faire prévaloir les solutions qui seront les plus avantageuses aux intérêts de leur propre pays.



Je ne veux pas même insister sur les dissensions, politiques et sociales qui règnent dans de nombreux pays et qui pourraient dégénérer en guerres civiles ou en troubles intérieurs graves. Même si de tels événements devaient se dérouler dans l'un ou l'autre des pays voisins, la Suisse n'aurait probablement pas à prendre d'autres mesures que de renforcer son cordon de police frontière.

La situation ne serait pas non plus inquiétante si armées soviétiques et américaines devaient être aux prises en Extrême-Orient ou même au Moyen-Orient. Cette dernière région du monde est, nous l'avons vu, l'une de celles où les antagonismes sont les plus farouches et où un conflit local pourrait très rapidement dégénérer en guerre générale: parce que les Russes auraient un intérêt capital à s'emparer des sources pétrolifères parmi les plus riches du globe, puis à menacer les voies de communication extrêmement importantes de l'Angleterre et de ses alliés; parce que d'autre part les nations occidentales ne pourraient pas tolérer une main-mise aussi dangereuse et doivent absolument rester maîtresses de l'Afrique si elles veulent pouvoir défendre l'Europe.

Une troisième guerre mondiale ne débutera pas nécessairement par une invasion massive de l'Europe par les armées soviétiques mais il est en revanche peu probable que ce continent reste longtemps en dehors du théâtre des opérations. Moscou ne peut pas tolérer que tous les territoires à l'ouest de l'Elbe restent en possession de ses ennemis. La conquête de la Scandinavie et de l'Allemagne, ultérieurement ou simultanément des Balkans et de l'Italie, est l'objectif minimum que le haut-commandement russe doit s'assurer. Selon le moment où une telle opération se déclencherait, elle serait aisée ou, au contraire, se heurterait rapidement à la résistance de l'armée européenne reconstituée et, peut-être, du gros des forces américaines. Sur l'engagement de celles-ci j'ignore si des plans ont été dressés par le Pentagone. Peut-être que non; jusqu'à ce que le réarmement soit



chose faite, rien ne presse. La stratégie qu'il mettra en jeu risque de devoir s'adapter à celle de son adversaire qui a bien des chances de prévenir son action. Grâce à la bombe atomique et au rôle toujours plus considérable que joueront, dans un conflit futur, l'aviation et les troupes aéroportées, il faut s'attendre à des formes d'opérations assez différentes de celles de la dernière guerre mondiale; une entreprise de débarquement aussi vaste que celle de 1944, une reconquête pas à pas d'une Europe continentale occupée par les armées soviétiques et une attaque de la Russie dans le style napoléonien ne sont aujourd'hui plus concevables.

M. le Colonel commandant de corps de Montmellin :

Dans cette vaste mêlée de peuples en guerre notre pays et notre armée ne joueraient, stratégiquement parlant, aucun rôle, à part celui qui pourrait leur être dévolu dans la première phase de défense de l'Occident contre les masses assaillantes soviétiques. Aucune raison n'existe pour que nous devions modifier notre politique traditionnelle et la stratégie qui en est la conséquence, la protection de nos frontières et la défense du territoire contre quiconque voudrait les violer et attenter à notre souveraineté.

M. le Ministre Praxelli :

Le régime instauré en Hongrie au lendemain de la guerre a réussi à se rendre tellement impopulaire qu'on doit admettre en effet que les populations attendent leur libération. Mais qu'en est-il de la police et de l'armée? La tâche de la police consiste à prévenir toute velléité d'indépendance. Toutefois, les gouvernements ne sont pas sûrs de la loyauté totale de la police politique elle-même. Celle-ci est, par la force des choses recrutée dans une certaine couche de la population: jeunes paysans, fils d'ouvriers. Or la paysannerie oppose au régime une certaine résistance, plus ou moins passive. Quant aux ouvriers, ils sont déçus; même les mineurs considérés comme les plus fidèles soutiens du régime, sont mécontents. Par conséquent,



M. le Conseiller fédéral Petitpierre :

ouvre la discussion sur l'exposé du Colonel commandant de corps de Montmollin, chef de l'Etat-Major général.

M. le Ministre Feer :

Le Chef de l'Etat-Major général peut-il nous dire quelle serait l'attitude des satellites de l'URSS en cas de conflit?

M. le Colonel commandant de corps de Montmollin :

Je ne crois pas que du point de vue du potentiel militaire, Moscou compte sur ses satellites. La question de M. le Ministre Feer est de nature politique. Je crois cependant que la population des pays satellites, dans son ensemble, verrait dans un conflit l'occasion de recouvrer son indépendance. Mais il faut compter, de toutes façons, avec l'existence d'une police toute puissante.

M. le Ministre Grässli :

Le régime instauré en Hongrie au lendemain de la guerre a réussi à se rendre tellement impopulaire qu'on doit admettre en effet que les populations attendent leur libération. Mais qu'en est-il de la police et de l'armée? La tâche de la police consiste à prévenir toute velléité d'indépendance. Toutefois, les gouvernements ne sont pas sûrs de la loyauté totale de la police politique elle-même. Celle-ci est, par la force des choses recrutée dans une certaine couche de la population: jeunes paysans, fils d'ouvriers. Or la paysannerie oppose au régime une certaine résistance, plus ou moins passive. Quant aux ouvriers, ils sont déçus; même les mineurs considérés comme les plus fidèles soutiens du régime, sont mécontents. Par conséquent,



la police politique n'est pas entièrement sûre. S'il est vrai que les effectifs de la police et de l'armée ont dépassé les chiffres prévus par le traité de paix, le Kremlin ne peut, en fait, guère compter sur elles.

M. le Ministre Kappeler :

Comment le Chef de l'Etat-Major général envisage-t-il une opération stratégique dans le Moyen-Orient, région vaste et désertique, pauvre en voies de communication et où les difficultés de ravitaillement causeraient à l'agresseur éventuel de sérieux soucis? Quel rôle l'armée turque jouerait-elle en l'occurrence?

M. le Colonel commandant de corps de Montmollin :

Ces problèmes ne sont pas insolubles. Du reste, les Soviets agiraient essentiellement par le moyen de troupes aéroportées en vue de mettre la main sur les centres stratégiques et pétroliers du Moyen-Orient. Mais l'objectif de Moscou est plus lointain. Il s'agit pour lui de pousser en direction du canal de Suez, de l'Egypte, afin de neutraliser les bases américaines en Afrique. Une poussée soviétique en direction du Moyen-Orient viserait aussi à couper les lignes de communication entre l'Europe et l'Orient et n'aurait donc pas tellement pour but une occupation territoriale des pays arabes et de l'Iran.

M. le Ministre de Fischer :

Lors du dernier conflit, les Ukrainiens avaient promis leur aide aux Allemands. En fait, cette aide a été quasi nulle. Les Ukrainiens ont expliqué que les Russes avaient placé des agents partout et que leur présence avait suffi à empêcher la résistance que l'on attendait de produire les effets escomptés.



C'est là un élément dont on doit tenir compte lorsque l'on suppose les chances d'une réaction des satellites contre l'URSS.

M. le Conseiller fédéral Petitpierre :

Vu les mesures de précautions prises par l'URSS, et celles qu'elle ne manquera pas de prendre encore, il sera prudent en effet de ne pas trop compter sur une action des satellites.

Nous pouvons constater aujourd'hui qu'aucune menace immédiate ne pèse sur l'Europe, ni politiquement, ni militairement. Les Soviétiques portent tout leur effort sur l'Asie, conformément du reste à la doctrine léniniste. Reconnaissons d'ailleurs que nous ne savons pas grand'chose. Lorsque nous formulons des hypothèses, l'élément essentiel nous manque puisque nous ignorons tout des projets des maîtres du Kremlin. Les événements qui se déroulent actuellement en Extrême-Orient ont-ils la signification d'un chantage ou annoncent-ils une reprise prochaine des opérations militaires?

Quoi qu'il en soit, il vaut mieux envisager l'évolution de la situation avec pessimisme et prendre des précautions en conséquence, tant il est vrai qu'il vaut mieux être surpris en bien qu'en mal. Il faut éviter de s'habituer à l'idée que la guerre restera "froide". Elle peut se transformer rapidement en un conflit général. Le devoir des ~~es~~ autorités est par conséquent de se préparer au pire et, en vue des événements qui peuvent se produire, de poursuivre leur action tendant à renforcer notre pays militairement et économiquement.

M. le Ministre Grässli :

hat zwei Fragen an die Adresse des Departements zu richten:

- 1) bittet er darum, den Gesandtschaften die komplette Serie der revidierten Gesetzessammlungen von 1948, von der bisher fünf bis sechs Bände erschienen sind, abzugeben;



- 2) bedauert er das Verschwinden des täglichen Pressebulletins, das ausserordentlich geschickt redigiert war. Aus Spargründen können die Gesandtschaften nicht auf die verschiedenen Parteizeitungen abonniert sein. Deshalb war das Bulletin, dessen Erscheinen aus unbekanntem Gründen eingestellt wurde, für die Gesandtschaften von ausserordentlichem Wert. Er regt daher im Sinne eines Wunsches an, zu prüfen, ob das Bulletin nicht wieder herausgegeben werden könne.

M. le Conseiller fédéral Petitpierre

prend note des vœux exprimés par M. le Ministre Grässli; il invite le service administratif du Département à prendre contact avec la Chancellerie fédérale pour examiner le premier des deux. Il interviendra en cas de nécessité. Quant au deuxième, le Chef du Département invite M. Keel à l'entretenir de cette question avant son départ pour Rome.

M. le Ministre Kohli

möchte den unter Punkt 2 geäusserten Wunsch von Herrn Grässli lebhaft unterstützen. Seit dem Verschwinden des immer mit grösstem Interesse verfolgten Bulletins ist man in Belgrad bedeutend weniger gut orientiert.

M. le Conseiller fédéral Petitpierre

donne à M. le Ministre Kohli l'assurance que la question sera examinée.

Il exprime ensuite à MM. les Ministres ses remerciements pour leur activité et pour l'appui qu'ils donnent au Conseil Fédéral; il leur adresse des vœux pour l'année diplomatique qui va s'ouvrir.