

15 AVRIL 1919

651

334

E 2001 (B) 8/6

*Mission militaire suisse à Paris**Paris et Berne, vers la mi-avril 1919*

RAPPORT AU CHEF DU DÉPARTEMENT POLITIQUE
SUISSE SUR LA MISSION À PARIS
DU COLONEL VUILLEUMIER
ET DU LIEUTENANT-COLONEL FAVRE

1.) *But de la Mission*

Le Vendredi 4 Avril à 9 H. du matin le Chef d'Etat-Major de l'armée, M. le Colonel Commandant de Corps de Sprecher nous fit venir à son bureau et en présence de M. le Colonel Divisionnaire Bridler nous donna des instructions en vue d'une mission à Paris dont le Département Politique voulait charger deux officiers d'Etat-Major.

Il s'agissait, sur une demande de M. Rappard, de nous rendre à Paris, d'y rencontrer un délégué de l'Etat-Major Anglais et de lui exposer quelle serait la situation militaire de la Suisse si elle entraît dans la Ligue des Nations en abandonnant sa neutralité, notamment en tenant compte de l'Art. XVI du Pacte. Nous devons chercher à convaincre notre interlocuteur que les points énoncés à l'Art. XVI du projet de Pacte¹ constituaient pour la Suisse une augmentation de risques considérable, qu'ils n'offraient à la Ligue des Nations que des avantages très problématiques voire même des inconvénients certains, tandis que la neutralité suisse restait comme en 1815 dans l'intérêt de la politique de l'Europe.

Notre mission, provoquée par une invitation de Lord Cecil, était spécialement destinée à une entrevue avec les Anglais; nous devons cependant chercher à rencontrer des délégués militaires français, américains et italiens si la chose était possible et si les circonstances que nous trouverions à Paris paraissaient le rendre désirable. Nous devons pour cela prendre conseil de M. le Ministre Dunant et de M. Rappard.

Le Colonel de Sprecher nous développa les arguments que nous devons employer et nous remit un mémoire rédigé par lui «Der Völkerbund und die Schweiz»² ainsi que deux mémoires du Prof. Max Huber «De la situation particulière de la Suisse»³ et «Neutralität und Völkerbund».³ En outre nous eûmes à notre disposition le projet du «Pacte de la Ligue des Nations»⁴ et le «Mémorandum relatif à la neutralité Suisse»⁵ du Conseil Fédéral, ainsi que divers ouvrages

1. Pour le texte du projet de Pacte, cf. n° 183, annexe.

2. Cf. n° 325.

3. Non reproduits, cf. J. I. 149. Mission Paris 1919, div. Memo.

4. Cf. n° 178.

5. Cf. n° 177.

relatifs à la neutralité. (Hilty, Pictet de Rochemont, Huber-Saladin, Colonel Wieland.)

Nous eûmes le même jour des entrevues avec M. le Conseiller Fédéral Calonder et M. le Prof. Max Huber qui nous mirent au courant de la situation politique et complétèrent nos instructions.

Nous employâmes les journées des 5 et 6 Avril à étudier à fond notre sujet et à rédiger l'Aide-mémoire ci-joint (Annexe 1). Il fut soumis dans ses grandes lignes à M. le Colonel de Sprecher qui demanda quelques modifications de détail et se déclara d'accord.

Nous arrivâmes à Paris le 7 Avril au matin et eûmes de suite une entrevue avec MM. Dunant et Rappard.

2.) *Entrevue avec M. le Ministre Dunant et M. Rappard, 7 Avril.*

Nous remettons à ces Messieurs notre Aide-mémoire et leur demandons de nous orienter sur ce qui a été fait jusqu'à présent, sur la situation politique générale et de nous donner les indications et les conseils qu'ils jugeraient nécessaires pour mener à bien notre mission.

M. Rappard nous communique ce qui suit:

L'envoi de notre mission a été provoqué par une invitation de Lord Cecil qui paraissait personnellement disposé à des concessions sur l'Art. XVI du Pacte en tenant compte de la situation spéciale de la Suisse, mais qui réservait l'opinion de ses conseillers militaires.

Dans une autre entrevue entre Lord Cecil et M. Rappard à laquelle assistait M. Miller, délégué Américain à la Commission de la L.d.N., celui-ci se montra très intransigeant et opposé à toute situation spéciale faite à un Etat quelconque dans la L.d.N.

M. Rappard lui proposa une entrevue entre la Mission Militaire Suisse et un délégué Américain. M. Miller ne s'y opposa pas directement à ce moment-là mais déclara ne pas en voir l'utilité.

Les Anglais et les Américains étant ainsi prévenus de notre venue, M. le Ministre Dunant désira formellement prévenir également les Français et les Italiens.

M. Rappard nous communiqua que le Conseil Fédéral unanime insistait sur la désignation de la Suisse comme siège de la L.d.N. Il fit remarquer que des négociations tendant à obtenir des conditions spéciales pour la Suisse pouvaient compromettre ce projet, surtout si les Belges, concurrents de la Suisse pour le siège de la L.d.N. en avaient connaissance.

Il eût préféré pour son compte que la Mission ne vînt à Paris qu'une fois cette question réglée et ce n'est que sur la demande formelle et pressante de Lord Cecil qu'il se décida à demander l'envoi immédiat de la Mission.

Il y avait là un nouvel élément de la question, dont nous n'avions pas été informés et qui pourrait rendre les négociations assez délicates.

M. Rappard estime que la rupture des relations économiques et autres (Art. XVI 1) acceptée par la Suisse constitue déjà en fait un abandon de la neutralité (même si elle peut se justifier au point de vue juridique) et par conséquent un

casus belli. Les points 2 et 3 de l'Art. XVI (Coopération et droit de passage) perdent par là de leur importance, cependant au point de vue du peuple Suisse ils en garderont certainement et pourront influencer sa décision au moment du vote sur l'entrée dans la L.d.N. Il y a pourtant là une ambiguïté sur laquelle il faudra certainement s'expliquer une fois ou l'autre.

Si la Suisse se décidait à rester en dehors de la L.d.N. M. Rappard estime que, vu la mentalité actuelle, il ne serait pas possible de rester sous le régime créé par le Traité de 1815. La neutralité perpétuelle et garantie de la Suisse ne serait pas reconnue. De l'avis de tous, le Traité de 1815 a vécu.

Il nous faut tenir compte, dans les négociations actuelles, que l'Allemagne est considérée pour le moment comme le seul adversaire possible de la L.d.N. Contrairement à l'avis des Anglais et des Américains, les Français se refusent formellement à l'admettre dans la L.d.N. et considèrent que le terme «international» implique l'exclusion de l'Allemagne.

M. le Ministre Dunant a laissé la parole à M. Rappard qui a été plus directement en rapport avec les Anglais et les Américains. Il désire cependant insister sur les points suivants:

La mission devra être purement militaire et agir indépendamment de lui. Il se demande si la présence de M. Rappard est indiquée dans des entrevues que nous pourrions avoir avec des représentants militaires des Puissances. Sur nos objections, il reconnaît cependant qu'il y a un avantage à ce que M. Rappard, bien au courant des questions politiques, nous accompagne comme conseiller.

Il attire l'attention sur l'importance qu'il y a à ne pas entretenir des rapports exclusifs avec les Anglais et les Américains. Il annoncera donc notre présence aux Français et aux Italiens pour le cas où ceux-ci désireraient s'entretenir avec nous.

Comme orientation générale il nous dit que la L.d.N. est en fait l'œuvre des Anglais et des Américains, les Français semblent ne pas y croire, les Italiens sont surtout occupés de la question de l'Adriatique et ont au surplus peu d'influence.

3.) *Entrevue avec le Général Anglais Sackville West. 8 Avril.*⁶

Le 8 Avril au matin, M. Rappard nous communique que le Général Anglais Sackville West a été désigné pour conférer avec nous. Le rendez-vous a été fixé à 3 h. 30 à l'Hotel Majestic. Très courtoisement le Général Sackville West a insisté pour venir lui-même de Versailles, il voulait même venir à notre hôtel.

Le Colonel Vuilleumier expose au général Sackville West les arguments de l'Aide-mémoire. Le général Sackville West l'écoute d'une façon très sympathique et affirme comprendre très bien notre point de vue Suisse. Il désire poser encore quelques questions, non pas comme objections mais afin de se renseigner plus complètement.

En premier lieu il lui paraît que l'adhésion au point 1 de l'Art. XVI. (mesures économiques, etc. ...) pourrait constituer déjà par elle-même un casus belli dans

6. Pour cette entrevue, cf. aussi n° 314.

une telle mesure que la Suisse serait de ce fait obligée aux mêmes mesures que celles qui lui seraient imposées par l'abandon complet de sa neutralité (adhésion aux points 2 & 3 de l'Art. XVI).

A cela il lui a été répondu:

1.) Que la Suisse ne pouvant en fait pas livrer grand'chose de ses propres produits à un voisin, la valeur pratique de cette disposition était de peu d'importance.

2.) Que même si le voisin y perdait quelque chose, il pourrait cependant trouver encore un avantage à profiter de la neutralité purement militaire de la Suisse. L'abandon complet de celle-ci mettrait la Suisse devant la quasi-certitude de la guerre sur son territoire, tandis que l'adhésion au point 1 Art. XVI lui laissait encore quelques chances d'y échapper.

3.) Que la Convention de La Haye ne considère que la neutralité militaire et pas la neutralité économique.

En second lieu il fit remarquer que si les arguments donnés au point de vue offensif et défensif peuvent justifier une balance des avantages et des inconvénients résultant pour L.d.N. de la reconnaissance de la neutralité de la Suisse, il reste la question des transports de troupes et de matériel à travers la Suisse d'un pays de la Ligue dans l'autre.

Il a été répondu, d'une part, par l'argument tiré du peu de capacité de transport de nos voies ferrées, de leur vulnérabilité augmentée encore par l'électrification prochaine et d'autre part, par la nécessité de mesures militaires sur le territoire suisse pour la protection de ces transports, mesures qui équivalent à un abandon de la neutralité militaire.

Le Général Sackville West a résumé son impression en ceci que nous cherchions à rendre admissible à notre peuple l'adhésion à la L.d.N. en obtenant des conditions spéciales pour la Suisse.

A cela nous avons répondu:

1.) Que la situation très spéciale de la Suisse légitimait ces conditions spéciales.

2.) Que son admission sans conditions dans la L.d.N. aggraverait notablement sa situation actuelle et lui imposerait de ce fait des charges militaires considérables.

3.) M. Rappard a insisté sur ce qu'il y avait là pour la L.d.N. une question d'équité supérieure à celle de ses intérêts.

Comme l'envoi de la mission avait été provoqué par une demande des Anglais nous avons demandé au Général Sackville West s'il estimait que nous devions aborder également les représentants d'autres pays, tout en lui disant que les Américains, les Français et les Italiens étaient prévenus de notre arrivée.

Il répondit qu'il en référerait à Lord Cecil auquel il ferait rapport sur notre entrevue.

Il déclara inutile la remise d'une note écrite et laissa prévoir la possibilité d'une nouvelle entrevue.

Le résultat de cette conversation nous parut satisfaisant. Nous eûmes le sentiment que nos arguments avaient frappé le Général Sackville West et qu'il soutiendrait notre point de vue auprès de Lord Cecil. Les événements ont prouvé que ce n'était pas là une illusion.

15 AVRIL 1919

655

M. le Ministre Dunant nous communiqua une lettre du Général Weygand l'avisant qu'il avait informé de notre présence le Général Belin, Représentant Militaire permanent Français auprès du Conseil Suprême de Guerre⁷.

4.) *Entrevue avec le Colonel italien Pariani. 9 avril.*

M. le Ministre Dunant nous fit savoir que nous étions attendus le 9 avril à 3 h. après-midi, à l'Hôtel Edouard VII, par le délégué militaire Italien, Colonel Pariani.

Nous nous y rendîmes accompagnés de M. Rappard.

Le Colonel Pariani nous parut de suite très bien préparé. Des cartes étaient étalées sur la table et il semblait avoir étudié à fond la question.

Lorsque le Colonel Vuilleumier lui eut exposé les arguments de la Suisse, le Colonel Pariani déclara spontanément que s'il était Suisse il ne jugerait pas la question différemment. Il dit expressément que, vu la longueur du front commun à la Suisse et à l'Italie, il considérerait que pour celle-ci l'inviolabilité du territoire suisse constituerait un avantage évident et cela dans tous les cas.

Il s'est sans aucune réserve déclaré personnellement d'accord avec les arguments exposés, et dit qu'il en référerait à S. Exc. le Général Diaz sans pouvoir naturellement engager en rien le jugement de celui-ci.

Il a reconnu spontanément que le droit de passage devait forcément impliquer l'occupation du territoire et entraîner des actions guerrières et que la coopération militaire et le droit de passage étaient étroitement liés.

Il a esquissé que si l'intérêt matériel d'une coopération Suisse pouvait être considéré comme accessoire, l'intervention de la Suisse dans une mesure d'exécution pouvait cependant avoir une certaine importance morale.

A cela il lui a été répondu que la contribution militaire de la Suisse résidait dans le fait qu'en couvrant son territoire par son armée, elle assurait un élément fixe dans le calcul stratégique et réduisait le front.

M. Rappard a fait allusion à la situation spéciale que donnerait à la Suisse le siège de la L.d.N. et a ajouté que cette allusion nous était permise, S. Exc. Orlando ayant bien voulu se déclarer favorable à ce choix.

Sur la proposition qui lui en a été faite, le Colonel Pariani a exprimé le désir que nous lui remettions une note écrite résumant nos arguments.

D'une façon encore plus précise que la veille nous eûmes le sentiment que notre intervention n'avait pas été inutile et que notre interlocuteur serait prêt à défendre notre point de vue devant ses chefs.

5.) *Seconde entrevue avec le Colonel Pariani. 10 Avril.*

Le 10 Avril, le Lt. Colonel Favre se rendit auprès du Colonel Pariani pour lui remettre la note ci-jointe (Annexe 2).⁸

7. Non reproduite.

8. La même note a été aussi remise au délégué militaire britannique, le général Sackville West.

A cette occasion celui-ci souleva la question suivante:

Dans une guerre de la Ligue avec un Etat limitrophe de la Suisse, le droit de passage accordé à la L.d.N. met incontestablement la Suisse en danger de devenir champ de bataille. Il n'en est pas de même si le pays adversaire de la L.d.N. n'est pas limitrophe de la Suisse. Celle-ci pourrait alors accorder le droit de passage sans danger pour elle-même.

A cela il fut répondu:

1.) L'inviolabilité de la Suisse est pour nous une question de principe qui par ce fait même ne souffre pas d'exception.

2.) Ce serait un manque de dignité pour la Suisse de refuser le droit de passage lorsqu'il comporte un danger et de l'accorder lorsqu'elle ne risque rien.

3.) L'exiguïté de la Suisse au milieu de la carte de l'Europe démontre mieux que tout autre argument que pour une opération lointaine il n'y a aucun inconvénient majeur à contourner son territoire, surtout si l'on tient compte du faible rendement de ses voies ferrées au point de vue militaire.

Le Colonel Pariani répliqua qu'il avait posé sa question d'une façon toute générale et en vue d'avoir un argument dans une discussion possible. Pour lui-même il demeurait convaincu que le droit de passage à travers la Suisse ne présentait aucun avantage pour l'Italie, et qu'il maintenait entièrement ses conclusions de la veille.

6.) 10 au 12 Avril.

Après ce début encourageant, nous devons malheureusement nous trouver en face de circonstances moins favorables. D'une part nous n'avions reçu aucune réponse des Français et d'autre part M. Rappard qui avait, le 10 Avril, sur notre demande, prié M. Miller de nous ménager une entrevue avec un délégué militaire Américain, s'était heurté à une fin de non recevoir absolue. M. Miller lui dit en substance que cela ne serait d'aucune utilité pratique, car même si nous réussissions à convaincre le délégué militaire Américain de la justesse de notre point de vue, cela ne changerait rien au principe absolu qui interdisait toute exception quelconque en faveur d'un pays quel qu'il soit.

Assez embarrassés sur la conduite à suivre, nous nous demandions par quels moyens nous arriverions à vaincre l'obstination des Américains et l'indifférence au moins apparente des Français, ou même si nous devions rechercher à tout prix une entrevue avec eux, lorsque le 11 au matin M. Rappard nous communiqua ce qui suit:

Il avait appris que M. Miller avait fait un mémoire concluant qu'il ne fallait faire aucune exception, ni accorder de conditions spéciales à aucun Etat pour son entrée dans la L.d.N. C'est ce qui expliquait son intransigeance. Ayant demandé au Colonel House l'autorisation de prendre connaissance de ce mémoire pour pouvoir éventuellement y répondre, M. Rappard la reçut, mais malgré ses instances, le secrétaire du Colonel House lui refusa la communication de cette pièce, la forme en étant telle qu'elle le froisserait certainement(!?)

M. Rappard s'adressa alors à Lord Cecil qui fut plus encourageant. Les arguments de la mission militaire Suisse que lui avait présentés le Général Sackville West l'avaient convaincu qu'il fallait chercher un terrain de conciliation.

Dans une conférence qu'ils eurent à ce sujet Lord Cecil et le Colonel House tombèrent d'accord pour rejeter les conclusions du mémoire Miller et pour tourner la difficulté; ils admirent que les décisions concernant la coopération militaire et le droit de passage (Art. XVI) devraient être prises à l'unanimité et que l'Etat intéressé serait représenté. Cela équivaldrait en fait à un droit de veto et permettrait à la Suisse de maintenir pratiquement sa neutralité dans chaque cas particulier.

Cette solution ne va évidemment pas aussi loin que nous le désirons, à savoir la reconnaissance formelle de la neutralité reconnue et garantie telle qu'elle existait jusqu'ici; elle marque cependant un progrès sur les dispositions de l'Art. XVI du projet de Pacte.

Le Colonel House en communiquant ces faits à M. Rappard lui conseilla de provoquer le départ de notre mission, sa présence étant maintenant inutile et pouvant même présenter des inconvénients, en particulier pour ce qui concerne la question du siège de la L.d.N.

Malgré cela, et d'accord avec M. le Ministre Dunant et M. Rappard, la mission se décida à prolonger son séjour à Paris jusqu'au 15 Avril. Les Français ayant été officiellement prévenus de sa venue, elle estimait qu'il fallait laisser s'écouler un laps de temps suffisant pour que ceux-ci pussent manifester leur intention de la rencontrer. La France étant un de nos principaux voisins, il ne fallait pas avoir l'air de traiter exclusivement avec les Anglais. D'autre part le siège de la conférence étant à Paris nous estimâmes qu'il y avait un devoir de courtoisie à ne pas paraître chercher à éviter les maîtres de la maison.

Toutefois les Français ayant voté contre la Suisse dans la question du siège de la L.d.N., il est peut-être très heureux qu'ils n'aient pas manifesté le désir de nous rencontrer.

7.) 14 Avril.

M. Rappard nous fait la communication suivante:

Le Colonel House lui ayant confirmé qu'après sa conférence avec Lord Cecil les conclusions du mémoire Miller avaient été rejetées, il lui demanda de quelle façon les bonnes dispositions des Américains et des Anglais à notre égard pourraient se traduire en un résultat pratique et quelles seraient les modifications que l'on apporterait au Pacte dans ce but.

Le Colonel House répondit que l'Art. XVI n'était pas modifié et que le Pacte tel qu'il est actuellement ne subirait plus de modifications avant d'être soumis à l'Assemblée plénière pour sa ratification.

Devant l'étonnement et la consternation de M. Rappard qui lui dit que dans ce cas tous les efforts des négociateurs Suisses avaient été vains, le Colonel House garda une attitude encourageante disant qu'il ne comprenait pas le découragement de M. Rappard, que tout allait bien, etc. ...

Sur l'insistance de M. Rappard le priant de lui expliquer cette contradiction apparente avec des faits établis, le Colonel House lui répondit que la Suisse au moment de déclarer son adhésion au Pacte n'avait qu'à formuler ses réserves.

Les négociations en étaient donc arrivées à un point mort et il ne semble pas que jusqu'à l'Assemblée plénière à laquelle sera soumis le projet définitif du

Pacte, on puisse encore obtenir quoi que ce soit. Le Pacte tel qu'il est actuellement, et dont nous n'avons aucun moyen de connaître les modifications, restera tel quel d'ici là et ne sera porté à la connaissance du public qu'une fois ratifié.

Pour nous, tout se réduira alors à une question d'interprétation plus ou moins favorable.

Dans ces conditions la mission jugea qu'elle n'avait plus rien à faire à Paris, du moins pour le moment et partit le 15 au soir.

Qu'il nous soit permis en terminant de remercier M. le Ministre Dunant de sa bienveillance et de ses précieux conseils, et de rendre hommage à l'inlassable persévérance de M. Rappard qui, dans une situation souvent délicate, ne recule devant aucune démarche pour chercher à obtenir tout ce qu'il peut pour notre pays.

8.) *Conclusions.*

a.) La Mission estime avoir rempli sa tâche militaire en amenant, par l'intermédiaire du Général Sackville West, Lord Cecil à reconnaître lui-même et à faire reconnaître par le Colonel House la situation spéciale de la Suisse. Les Anglais et les Américains semblent bien disposés pour nous. Ils paraissent prêts à interpréter les articles du Pacte dans un sens conforme à des intérêts qu'ils reconnaissent justifiés, mais ne vont pas jusqu'à faire une exception en notre faveur. Lors de l'adhésion de la Suisse à la L.d.N. on peut admettre, si rien ne change d'ici-là, qu'ils défendront le point de vue suisse à condition que celui-ci puisse encore trouver sa place dans le cadre des articles du Pacte interprétés largement. Il semble cependant exclu que la Suisse entrant dans la L.d.N. puisse garder sa neutralité telle qu'elle existait jusqu'ici.

b.) Il ne faut pas se dissimuler que dans toutes ces négociations, on ne peut se baser sur aucun fait précis et officiellement enregistré. Nous n'avons en face de nous que des conversations et des opinions particulières de Lord Cecil et du Colonel House, opinions qui tirent leur valeur des personnalités qui les expriment mais qui ne constituent pas une base solide.

c.) Il faut de suite étudier soigneusement les réserves que la Suisse pourra formuler au moment de son adhésion. Si l'on va trop loin on risque de tout compromettre, en particulier le siège de la L.d.N. D'autre part, il faut chercher à obtenir le maximum de concessions possibles. Pour cela il faudra sans doute sonder officieusement ceux qui nous sont favorables, c'est-à-dire les Anglais et les Américains, afin de savoir s'ils sont disposés à soutenir notre point de vue.

d.) Il ne semble pas probable que si la Suisse refusait d'entrer dans la L.d.N. elle puisse rester sous le régime du Traité de 1815. Ce point serait à préciser si possible.

e.) La Suisse refusant d'adhérer à la L.d.N. en perdrait le siège, ne sauverait probablement pas sa neutralité et avec la mentalité actuellement prédominante en France, cela lui serait imputé comme une quasi-alliance avec l'Allemagne. Il n'est pas nécessaire d'insister sur les conséquences.

f.) Le moment où la Suisse formulera son adhésion en même temps que ses réserves étant d'une importance capitale pour l'avenir du pays, il serait peut-être

utile qu'à ce moment-là une personnalité très en vue vînt soutenir de son autorité nos négociateurs dans leur tâche difficile.

ANNEXE I

TÂCHE DE LA MISSION MILITAIRE ET POSITION À PRENDRE PAR ELLE⁹

AM Secret

La question de l'opportunité de l'entrée de la Suisse dans la Ligue des Nations ne nous concerne pas. Nous devons cependant poser en principe que la décision que prendra le peuple suisse ou ses représentants d'adhérer ou non à la Ligue dépendra des conditions qui lui seront faites, conditions qui devront tenir compte d'une façon équitable de la situation toute spéciale de la Suisse. Notre tâche est d'exposer cette situation, spécialement au point de vue militaire, d'amener nos interlocuteurs à la reconnaître et à en tirer les conséquences logiques.

Comme point de départ dans les discussions, nous adoptons la supposition que la Suisse fait partie de la Ligue des Nations, en envisageant celle-ci à un point de vue général et non pas en regard des groupements d'alliances actuels.

Nous prenons cependant en considération le fait que l'Allemagne, la Russie et le Mexique ne sont actuellement pas admis dans la Ligue; les exemples doivent être choisis en conséquence.

Pour autant que la question se poserait nous admettons le principe fondamental suivant:

La Suisse ne peut abandonner son principe de neutralité; ce principe a pour elle une importance primordiale, aussi bien au point de vue intérieur qu'au point de vue extérieur. Une atteinte portée à ce principe nécessitera un vote du peuple, voire même une révision de la Constitution.

Quant à la question de la neutralité elle-même nous nous plaçons sur le terrain des principes suivants:

Insister davantage sur *l'inviolabilité du territoire* (y compris l'espace aérien) que sur *la neutralité*, terme qui est décrié.

Faire ressortir que notre *neutralité est armée*, c. à. d. que nous couvrons notre territoire par une armée proportionnée à nos ressources.

Une atteinte portée par quiconque à l'inviolabilité de notre territoire *nous range immédiatement dans les rangs de l'adversaire de notre agresseur avec toutes les conséquences que cette alliance de fait comporte.*

La Suisse faisant partie de la Ligue des nations avec sa neutralité reconnue et garantie par la Ligue ne peut donc pas être entraînée à des hostilités contre un autre Etat qu'un adversaire de la Ligue.

Quelle que soit sa situation dans la Ligue des Nations, la Suisse n'assumerait en tous cas aucune obligation pour toute guerre à laquelle la Ligue des Nations ne participerait pas comme telle.

Les points qui portent atteinte aux principes de Neutralité perpétuelle et d'inviolabilité du territoire Suisse tels qu'ils sont reconnus dès 1815, avec la garantie des puissances, sont contenus à l'Art. XVI du Pacte:

ART. XVI. 1. *Mesures financières, économiques prises contre un Etat ayant rompu ses engagements vis-à-vis de la Ligue.*

ART. XVI. 2. *Coopération aux mesures militaires prises par la Ligue contre l'Etat récalcitrant.*

9. Pour la date, cf. le compte-rendu de la mission. Un addendum au titre donne aussi les précisions suivantes: Cet Aide-Mémoire a été rédigé par la mission militaire après ses entretiens avec le Chef d'Etat-major, Colonel Cdt. de Corps de Sprecher, le sous-chef d'Etat-major Col. Div. Bridler, le Chef du Département politique, M. Calonder, M. le Dr. Huber, le Ministre de Suisse à Paris, M. Dunant et M. Rappard.

La Mission désirait fixer nettement la ligne de conduite avant d'aborder ses interlocuteurs étrangers.

ART. XVI. 3. *Accord du droit de passage aux forces de la Ligue.*

Envisageant la situation de la Suisse neutre dans la Ligue des Nations:

1.) *Nous considérons comme admis que la Suisse participerait aux mesures financières et économiques énoncées à l'Art. XVI.1. (Point 5 du Mémoire «Neutralität & Völkerbund»¹⁰): il s'agit là d'une question d'ordre politique qui ne nous concerne pas, malgré les répercussions d'ordre militaire qu'elle peut avoir.*

Il y aurait lieu cependant d'examiner jusqu'à quel point *«la prohibition de tous les rapports entre ses nationaux et l'Etat en rupture de Pacte»* aurait de l'influence sur le rôle humanitaire de la Suisse entre belligérants, tel qu'il est énoncé dans le Memorandum betr. die Neutralität der Schweiz du 8.II.1919.¹¹

2.) Nous considérons également comme *acquis* (en vertu d'une interprétation donnée à la phrase ... «il sera du devoir du Conseil Exécutif d'indiquer» – en Anglais «to recommend» – ...) que la *«contribution aux forces armées qui seront employées pour protéger les signataires du Pacte Social»* est jusqu'à un certain point facultative et non obligatoire (ART. XVI. 2). – Elle présuppose, il est vrai, une obligation morale, mais le fait même que cette obligation n'a pas été formulée, et cela intentionnellement, laisse une certaine latitude.

En conséquence nous considérons que la Suisse n'aura à contribuer activement que dans le cas où elle serait attaquée par un adversaire de la Société des Nations. Jusqu'à ce moment-là sa contribution sera indirectement fournie par l'apport qu'elle fera en couvrant sa frontière par son armée.

Ce point doit être précisé de façon à écarter toute espèce de doute.

Si ce point était contesté nous devons faire reconnaître à nos interlocuteurs que les avantages que la Ligue pourrait retirer de l'apport d'un effectif Suisse seraient négligeables, en regard des avantages qu'une Suisse neutre présenteraient pour la Ligue; à ce sujet nous feront valoir notamment les arguments suivants:

a.) L'apport de la Suisse en effectifs ne peut être qu'insignifiant en comparaison de celui des grandes puissances. Ce n'est qu'une goutte d'eau. Celles-ci n'ont donc pas d'intérêt majeur à les employer même dans une guerre contre un Etat non limitrophe de la Suisse.

b.) S'il s'agit d'une guerre contre un Etat limitrophe l'armée Suisse est, comme qu'il en soit, nécessaire pour défendre son territoire et couvrir ses frontières. En faisant cela elle rend à la Ligue le meilleur service qu'elle peut lui rendre.

c.) La question du droit de passage (ART. XVI. 3) étant, ainsi que nous le prouverons, presque fatalement liée à une coopération active de la Suisse, pour autant qu'il s'agit d'une guerre contre un Etat limitrophe, les arguments développés plus bas peuvent servir pour le présent point. (ART. XVI. 2.).

3.) *Droit de Passage* (ART. XVI. 3.) C'est là, que réside, en somme, l'objet principal de notre mission.

Nous devons faire admettre à nos interlocuteurs ce qui suit:

a.) *Ce droit créerait une situation intolérable pour la Suisse.*

b.) *L'intérêt de la Ligue au droit de passage à travers la Suisse est en réalité moindre qu'il n'y paraît au premier abord.*

c.) Il est, bien plutôt, dans l'intérêt général bien compris de tous les Etats de *maintenir la Suisse dans son rôle international historique.*

Nous nous appuyerons entre autres sur les arguments suivants:

Ad.3a. Si l'on considère les conséquences que le droit de passage entraîne, il ne constitue pas une simple charge passive. Il implique fatalement la nécessité, donc le droit d'utiliser le territoire suisse pour des buts de guerre, en tous cas si celle-ci est dirigée contre un état limitrophe.

Outre l'utilisation et le développement des voies de communications pour les transports de troupes, matériel, vivres et munitions nécessaires à l'armée d'opération, il implique l'utilisation et le développement des moyens de liaison, Tg., Tf., T.S.F., places d'atterrissage d'avions, etc. ... et par ce fait même la nécessité de mesures d'un caractère belliqueux encore plus marqué destinées à protéger ces

10. *Non reproduit, cf. note 3.*

11. *Cf. n° 177.*

moyens de communication et de liaison (garnisons, installation de batteries anti-aériennes et autres, travaux de fortification, etc. ...). Ces mesures amèneraient fatalement des contre-mesures de l'adversaire, attaques d'avions, tir avec de l'artillerie à longue portée ou même l'invasion préventive de la Suisse.

Il serait, dans ces circonstances, impossible à la Suisse de rester simple spectatrice.

Or, comme la Suisse est entourée de quatre Etats pouvant entrer en conflits les uns avec les autres, elle se trouverait du fait du droit de passage plus exposée que tout autre pays à devenir le champ de bataille, chaque fois que des complications se produiront dans le Centre de l'Europe. Le principe absolu de l'inviolabilité de son territoire doit dès lors être maintenu sans réserve, si l'on veut éviter cette conséquence.

Comme sa neutralité est armée et que la Suisse bien que neutre resterait de toute manière exposée à une agression comme celle dont fut victime la Belgique, elle ne se désintéresse pas de sa défense militaire, pas plus dans l'avenir, que dans le passé.

Si à ce risque éventuel venait s'ajouter la presque certitude d'une invasion préventive à peu près dans tous les cas, la Suisse se verrait forcée d'organiser son armée dans un but autre que le but défensif qu'elle a poursuivi jusqu'ici. Ce développement militaire devrait être fait au moment où la Ligue des Nations se crée et alors que le Pacte prévoit précisément une diminution des charges militaires. (ART. VIII). Ce serait une ironie.

En outre étant donné l'exiguïté de son territoire, les conséquences d'une guerre en Suisse sont infiniment plus graves pour ce pays que pour un grand Etat dont seulement une partie du territoire et de la population se trouvent atteints.

Ces résultats infiniment défavorables pour la Suisse ne peuvent que froisser au plus haut point les sentiments d'équité qui inspirent la nouvelle politique mondiale.

Ad. 3 b. La Ligue des Nations n'a un intérêt réel à la participation de la Suisse qu'au cas où il s'agit d'opérations contre les Etats limitrophes. Pour une opération plus éloignée le risque de la Suisse de voir la guerre portée chez elle si elle accorde le droit de passage se trouve il est vrai diminué, mais alors il en est de même de l'intérêt que la Société des Nations peut avoir à ce droit de passage. Le territoire suisse est si restreint que sa non-utilisation ne présente aucun inconvénient majeur.

D'une façon générale le front suisse de chacun des quatre Etats limitrophes est insignifiant comparé à l'étendue des frontières maritimes et terrestres de ces Etats. Ces immenses frontières donnent à la Ligue tout l'espace voulu pour ses opérations offensives, les seules pour lesquelles la non-reconnaissance du droit de passage pourrait avoir de l'importance.

Au point de vue offensif, la possession du massif central des Alpes est loin de jouer le rôle prépondérant que certaines phrases toutes faites lui attribuent (La Suisse citadelle de l'Europe, etc. ...). C'est, avant tout, la transposition erronée d'un principe tactique, dans le domaine stratégique.

La manière de voir des plus hautes autorités militaires concorde sur ce point.

Bonaparte à son retour d'Egypte condamna implicitement les opérations de 1798-1799 et l'armée de Suisse fut retirée.

L'archiduc Charles, le général Jomini, Thiers s'accordent à reconnaître que «la Suisse respectée et laissée en dehors du théâtre de la guerre, eût évité aux armées en présence les péripéties d'opérations incertaines, sanglantes et sans résultat.» (Huber-Saladin, p. 39; Cf. Pictet de Rochemont, De la Neutralité Suisse, etc.).

Lorsqu'en 1805 Napoléon opéra contre l'Autriche, il évita la Suisse alors qu'il n'eût tenu qu'à lui de l'englober dans ses opérations s'il y avait vu un avantage.

Jamais une bataille décisive n'a été livrée en Suisse.

Les circonstances matérielles n'ont pas changé essentiellement la base du problème. Il suffit à cet égard de considérer ce qui suit:

a.) L'accroissement formidable des armées modernes ne joue qu'un très faible rôle dans un terrain montagneux. En outre un des buts mêmes du Pacte est de réduire leurs effectifs.

Une armée réduite dans ses effectifs cherchera aujourd'hui comme alors un élément de force dans l'appui d'une de ses ailes; qu'elle s'appuie à la mer, aux Alpes ou à un territoire suisse inviolable, importe peu. L'inviolabilité de la Suisse raccourcit le front d'opération.

b.) Les grandes lignes d'opération restent les mêmes. Il est vrai que les moyens de communication et de transport se sont améliorés mais les moyens de les détruire se sont développés parallèlement.

Les voies ferrées conduisant de l'O à l'E aboutissent dans le pays montagneux du Vorarlberg et du Tyrol.

Les voies ferrées qui suivent la grande ligne d'opération du plateau suisse sont serrées du côté N. et exposées aux différentes armes modernes (Canons à longue portée pouvant tirer du sol Allemand sur Olten, Avions, etc. ...)

Les voies ferrées N.S. sont, par le fait des tunnels, extrêmement vulnérables. Le Simplon débouche sur territoire italien et peut être interrompu sans qu'il soit possible de l'empêcher. Le Gothard débouche dans le long défilé du Tessin et peut être facilement coupé.

De plus l'électrification déjà commencée des C.F.F. rend ceux-ci de plus en plus exposés aux entreprises des flottes aériennes.

Quant à l'utilisation des routes traversant les cols des Alpes la question du ravitaillement reste encore, actuellement comme jadis, la question essentielle. Elle s'est même aggravée du fait des énormes quantités de munitions nécessitées par la guerre moderne. Le ravitaillement par camions automobiles sur les cols des Alpes est limité par l'état des routes et des conditions climatiques.

A raison même de la configuration du sol, la capacité de transport militaire des lignes suisses ne peut être comparée à celle des voies ferrées des pays qui nous entourent. On peut admettre qu'un train militaire français doit se scinder en 2 pour traverser la Suisse.

La fréquence des trains est aussi beaucoup moindre.

Aucune des lignes internationales traversant la Suisse n'étant à double voie sur tout son parcours et les obstacles naturels qu'elles traversent empêchent une transformation rapide.

On peut donc admettre qu'une opération en Suisse serait liée à des pertes de temps considérables qui peuvent la rendre illusoire.

Au point de vue défensif il faut souligner que l'interdiction de passage disparaît au moment même où l'ennemi de la Ligue porte atteinte à l'inviolabilité du territoire, conformément aux principes mêmes de la neutralité suisse, à ses traditions politiques et à l'Art. X du Pacte; il n'y a donc là qu'une différence de temps très courte dans le moment de l'intervention.

Ad.3c. Par sa neutralité armée la Suisse assume la charge de couvrir sa frontière et de barrer l'entrée de son sol à l'ennemi. Mieux encore que par le passé elle pourra s'acquitter de cette tâche puisqu'elle n'aura pas besoin de se garder du côté des Etats de la Ligue et pourra concentrer dès l'origine ses forces dans une direction déterminée.

Qu'on se place au point offensif ou défensif la neutralité suisse couverte par son armée et reconnue sans conditions crée un facteur fixe dans le calcul stratégique.

La récente guerre a prouvé que ce n'est pas là un vain mot. Les deux belligérants ont appuyé leurs ailes à la Suisse et à plusieurs reprises, en particulier en 1917, ils se sont vivement intéressés à la façon dont la Suisse remplissait sa tâche traditionnelle. Les Italiens n'ont pas méconnu le rôle de la Suisse lors de la surprise de Caporetto.

Nous croyons pouvoir admettre en conséquence que le rôle de la Suisse neutre, tel qu'il a été reconnu dès longtemps par les diplomates et les stratèges, et tel qu'il a été défini dans le traité de Paris reste toujours «dans les vrais intérêts politiques de l'Europe entière».

A côté des avantages purement militaires que la Ligue des Nations peut retirer de la Suisse reconnue inviolable, elle en retire incontestablement aussi les avantages d'ordre politique et humanitaire, énumérés dans le Mémoire du 8 Février 1919. Enfin elle assure encore la sauvegarde des grands tunnels alpins du St-Gothard, du Simplon et du Lötschberg qui sont une œuvre de paix et constituent un bien commun de l'humanité.

ANNEXE 2

La mission militaire suisse à Paris au Général Sackville West et au Colonel Pariani

Copie

N Secret

Paris, 10 avril 1919

La Suisse a exprimé dans son Mémoire du 8 Février 1919 son désir d'adhérer à la Ligue des Nations. Elle a exprimé l'opinion que «ce n'est qu'en restant fidèle à ses principes traditionnels

15 AVRIL 1919

663

qu'elle estime être en mesure d'occuper dans la Ligue des Nations, pour le bien de tous, la place que lui assigne son passé.»

Ensuite d'un vœu exprimé par Lord Cecil, le haut Conseil Fédéral Suisse a chargé une mission composée d'officiers de se mettre en rapport avec le Général Sackville West pour lui exposer quel est, au point de vue militaire, la manière dont la Suisse envisage sa situation.

La mission a saisi l'occasion qui lui était offerte pour s'adresser aux représentants des autres puissances qui exprimeraient le désir de l'entendre.

En conséquence elle expose ce qui suit:

I.

La neutralité et l'inviolabilité du territoire forment un principe fondamental de la Confédération Suisse; l'abandon de ce principe entraînerait une révision de la Constitution, qui exigerait un vote du peuple.

La question de l'entrée dans la Ligue des Nations peut difficilement être posée au peuple suisse si elle entraîne pour lui plus de risques et plus de charges militaires qu'il n'en avait jusqu'ici.

La Ligue aurait-elle réellement un intérêt militaire majeur à imposer de telles charges à la Suisse?

II.

La neutralité suisse est armée; c'est-à-dire que la possibilité de voir une atteinte portée au territoire entraîne immédiatement la couverture de la frontière par l'armée instituée essentiellement dans ce but.

De plus, une atteinte effective à son intégrité territoriale place immédiatement la Suisse dans les rangs de l'adversaire de son agresseur, et cela, avec toutes les conséquences qui découlent de cette alliance de fait: Coopération, droit de passage, etc. ...

Le Projet de Pacte de la Ligue des Nations met en question ce principe de neutralité et d'inviolabilité du territoire sur trois points:

ART. XVI -1- Mesures financières et économiques prises par la Ligue.

ART. XVI -2- Coopération aux mesures militaires de la Ligue.

ART. XVI -3- Droit de passage sur le territoire pour la Ligue.

ad. ART. XVI -1- C'est là une question d'ordre politique. Le Conseil Fédéral Suisse estime que la neutralité étant un principe d'ordre purement militaire (Convention de La Haye 1907) l'admission de cette clause d'ordre économique ne saurait la compromettre.

ad. ART. XVI -2- La Suisse considère qu'elle assure, dans la mesure de ses forces, la protection des signataires du Pacte social et qu'elle leur apporte l'appui mutuel souhaité, en faisant respecter l'inviolabilité de son territoire. En ce faisant elle apporte sa contribution aux forces armées.

Au point de vue matériel, l'armée suisse entière étant nécessaire à sa tâche de couverture du territoire, l'apport offensif qu'elle pourrait faire à l'armée de la Ligue serait insignifiant. On peut donc sans inconvénient en faire abstraction.

ad. ART. XVI -3- Le droit de passage à travers la Suisse, reconnu à la Ligue des Nations, impliquerait fatalement l'occupation du territoire suisse et la nécessité de l'utiliser pour des buts de guerre.

En outre, les mesures prises par la Ligue des Nations pour assurer son passage entraîneraient nécessairement des contre-mesures de son adversaire.

La Suisse serait donc forcée d'intervenir.

Comme elle est entourée de quatre Etats pouvant entrer en conflit les uns avec les autres, la Suisse est exposée à devenir dans toutes les éventualités le champ de bataille de l'Europe centrale.

Ses institutions militaires, qui n'avaient jusqu'ici qu'un but purement défensif, devraient dès lors être transformées et développées.

Cette extension devrait se produire au moment même où la Ligue des Nations se fonde, dans le but de réduire les charges militaires des Etats.

L'exiguïté de la Suisse rend les conséquences d'une guerre sur son territoire beaucoup plus graves pour elle que pour un Etat plus grand; c'est l'anéantissement certain en perspective.

La Ligue des Nations ne peut pas vouloir ces résultats qui froissent au plus haut point les sentiments d'équité qui inspirent sa création même.

III.

Tout bien considéré, il n'apparaît pas que la Ligue des Nations ait un intérêt supérieur à transformer radicalement le rôle traditionnel de la Suisse au point de vue militaire.

Ce rôle, qui lui a été imposé dans le passé par des circonstances géographiques et politiques permanentes, la Suisse sera heureuse de l'adapter aux exigences de l'Europe nouvelle.

Le territoire de la Suisse est si exigü et ses troupes sont relativement si peu nombreuses qu'elle ne peut jouer un rôle effectif que dans une guerre concernant l'un de ses Etats limitrophes.

Dans ce cas, il y a lieu d'observer ce qui suit:

1). Au point de vue *défensif*. – La Suisse dans la Ligue des Nations couvre sa frontière contre l'Etat en rupture de Pacte; elle peut y concentrer toutes ses forces; elle diminue le front à couvrir par les autres troupes de la Ligue.

Du moment où l'Etat en rupture de Pacte porterait atteinte au principe d'inviolabilité du territoire suisse les armées de la Ligue pourraient aussitôt disposer du dit territoire.

2). Au point de vue *offensif*. – D'une façon générale le front suisse de chacun des Etats limitrophes est insignifiant en regard de l'extension de leurs frontières maritimes et terrestres.

La Suisse «citadelle de l'Europe» est une phrase, plus qu'une réalité militaire. L'histoire l'a prouvé (campagnes de 1798/99 et de 1805); les auteurs militaires qui ont abordé la question sont d'accord sur ce point (Archiduc Charles, Jomini, Thiers).

La nature montagneuse du terrain ne permettra jamais des opérations offensives de grande envergure et décisives.

3). Qu'il s'agisse de transports dans un but offensif ou de simples transports militaires d'un pays de la Ligue à l'autre à travers le territoire suisse, un résultat pratique doit être considéré comme très aléatoire: voies ferrées à faible rendement, lignes à simple voie, difficulté de les doubler, électrification prochaine, vulnérabilité des travaux d'art, etc. ...

4). Qu'on se place au point de vue offensif ou défensif, l'inviolabilité du territoire suisse, couverte par son armée et reconnue, constitue un facteur fixe dans le calcul stratégique, facteur sur lequel les belligérants peuvent compter.

La guerre de 1870 et la guerre actuelle l'ont prouvé.

Ce qui précède amène à conclure que le principe posé dans le traité de 1815 reste vrai, même avec l'existence de la Ligue, à savoir que: «la Neutralité et l'inviolabilité de la Suisse sont dans les vrais intérêts de la politique de l'Europe entière».

IV.

La position particulière de la Suisse au point de vue géographique et stratégique, comme aussi la tâche qui lui incombe, justifient qu'il lui soit fait une situation spéciale parmi les petits Etats admis dans la Ligue des Nations.

Cette situation serait d'autant plus justifiée si le siège de la Ligue venait à être fixé en Suisse comme il en est question.

ANNEXE 3

RAPPORT DE LA MISSION MILITAIRE
AU CHEF DU DÉPARTEMENT POLITIQUE¹²

Secret

M. le Conseiller fédéral Calonder, Chef du Département politique fédéral, a demandé à la Mission militaire de rédiger, à côté de son rapport sur ses pourparlers d'ordre purement militaire, un exposé

12. Texte non daté.

systematique de l'ensemble des questions qui se sont présentées à elle, au cours de son étude militaire sur la neutralité de la Suisse en regard du projet du Pacte de la Ligue des Nations.

Répondant à cette demande la mission militaire a l'honneur d'exposer ce qui suit:

1. Principe actuel de la neutralité suisse.

Pour bien sauvegarder le principe de neutralité, il faut d'abord préciser ce qu'il est et quels sont les buts qu'il poursuit.

Le principe de neutralité suisse, tel qu'il s'est progressivement développé, implique, dans sa forme actuelle, les notions suivantes:

Neutralité *perpétuelle*;

Neutralité *à l'égard de tous les Etats*, quels qu'ils soient;

Neutralité *absolue*, sans condition ni réserve;

Neutralité *armée*.

La Convention de La Haye du 18 octobre 1907 a limité le principe de neutralité au domaine purement *militaire*, à l'exclusion des domaines économique et financier. La question de savoir jusqu'à quel point le principe de neutralité suisse, qui a toujours évolué, a été modifié, doit ou peut l'être dans le sens de cette convention, n'est pas une question d'ordre militaire.

Il faut considérer à un autre point de vue:

– d'une part, que le principe de neutralité perpétuelle est une maxime d'Etat, librement adoptée par la Suisse, qui déclare souverainement, à l'égard de chacun et de tous, vouloir conformer tous ses actes à ce principe et le défendre par son armée;

– d'autre part, que les puissances signataires de l'Acte du 20 novembre 1815 (les Etats-Unis d'Amérique et l'Italie n'en sont pas) ont donné une reconnaissance formelle et authentique de la neutralité perpétuelle de la Suisse et lui ont garanti l'intégrité et l'inviolabilité de son territoire, reconnaissant de plus que la neutralité et l'inviolabilité de la Suisse et son indépendance de toute influence étrangère, sont dans les vrais intérêts de la politique de l'Europe entière;

– d'autre part, encore, que chaque fois qu'elle l'estime nécessaire, en cas de conflit, la Suisse notifie à tout belligérant sa volonté de maintenir son principe de neutralité, et lui demande la confirmation ou la reconnaissance de l'inviolabilité du territoire suisse et elle les a régulièrement obtenues.

Suivant les actes diplomatiques et les déclarations occasionnelles, la neutralité suisse devient de plus:

Neutralité *reconnue* et

Neutralité (ou plus exactement inviolabilité du territoire) *garantie*.

L'importance réelle de ces deux qualificatifs est discutée; elle a en tous cas une valeur morale.

2. Buts que poursuit la neutralité suisse.

Les buts que poursuit la neutralité perpétuelle sont de deux natures: suisses et européens. Ils sont les suivants:

Pour la Suisse elle-même:

Assurer son indépendance et sa souveraineté absolue; écarter toute influence prépondérante ou tout protectorat, de fait ou de droit, exercé par l'un de ses puissants voisins.

En renonçant volontairement à toute alliance et à toute entreprise guerrière extérieure, mais en garantissant une protection de fait à son territoire par son armée, assurant l'inviolabilité de celui-ci.

Eloigner par là de son territoire les batailles et les conséquences d'anéantissement qui en résulteraient vu l'exiguïté du pays.

Eviter les conséquences qui découleraient pour un peuple composé d'éléments différents, de l'obligation de prendre parti pour l'un ou l'autre de nos voisins dans leurs discordes.

– *Pour l'Europe:*

Neutraliser un territoire central, nœud de voies de communication et de liaisons, au cœur de l'Europe, point géographique qui peut tenter tous les Etats puissants et être un motif constant de discorde.

Neutraliser le massif central des Alpes qui, à tort ou à raison, a été couramment considéré jusqu'ici comme la citadelle de l'Europe et un point stratégique important dominant le continent.

Faire de ce territoire central, en en interdisant l'accès à tout belligérant, un appui fixe sur lequel chacun peut compter d'une façon absolue dans le calcul stratégique.

Conserver intacts pour tous les passages des Alpes, œuvres de paix, patrimoine commun de l'humanité.

Créer enfin un asile de paix pour les œuvres internationales de bienfaisance durant les périodes de guerre.

3. La neutralité suisse actuelle en regard de la Ligue des Nations.

Le projet du Pacte de la Ligue, tel que nous le connaissons, entre en conflit avec le principe de neutralité suisse actuel sur divers points.

Il importe d'abord d'examiner dans quelle mesure le principe suisse tel qu'il est pourra être sauvegardé dans l'Europe moderne, et cela d'abord dans le cas même où la Suisse resterait hors de la Ligue des Nations.

Il semblerait théoriquement que, la Ligue étant une alliance entre Etats tiers, rien ne doit être changé et que l'Acte du 20 novembre 1815 resterait intact. Cela n'est pas aussi certain en fait.

En effet, si la Suisse, invitée à entrer dans la Ligue, refuse de le faire parce que le Pacte ne lui permet pas de conserver sa neutralité, il semble logique d'admettre que l'acte de 1815 devient caduc et intolérable pour les Etats de la Ligue, signataires de cet acte: les Etats se trouveraient garantir quelque chose que la Ligue n'a pas voulu admettre!

En reconnaissant et garantissant la neutralité de la Suisse, les signataires de 1815 ont assumé des obligations qui paraissent devoir être considérées par la Ligue comme incompatibles avec les termes du Pacte, obligations dont ils doivent se dégager, en vertu de l'art. XXV. al. 2 du projet. Il serait, en effet, difficile d'admettre que ce qu'on ne veut pas reconnaître à la Suisse dans la Ligue, on le lui accorde hors de la Ligue.

On peut donc se demander, en se plaçant à ce point de vue, si, avec la création de la Ligue, l'Acte de 1815 n'a pas vécu.

Cependant, cette conclusion, quoique logique, n'est pas indiscutable et cela avant tout parce que le retrait de la reconnaissance et de la garantie données en 1815, ne change pas grand'chose en fait et ne donne pas à la Ligue le droit de pénétrer en Suisse. Il est fort possible, au contraire, qu'à un point de vue politique et militaire, la Ligue reconnaisse l'avantage d'avoir les frontières suisses couvertes par une neutralité déclarée, reconnue et garantie, c'est-à-dire par une Suisse liée, tout au moins moralement, vis-à-vis d'elle ou plutôt des Etats qui la confinent.

Il ne faut pas méconnaître non plus que si l'Acte de Vienne subsiste pour les Etats signataires faisant partie de la Ligue, il subsistera aussi pour les autres; tandis que s'il est dénoncé par les premiers, il peut parfaitement subsister pour les seconds, s'ils y voient un intérêt. Ces derniers resteraient alors seuls garants de l'inviolabilité de notre territoire, cela est vrai, mais ils s'assureraient ainsi, moralement du moins, une protection.

On a posé la question de savoir si la dénonciation de l'Acte du 20 Novembre 1815 est possible, indépendamment de celle de tout le Traité de Vienne, c'est là une question de droit international pur.

4. Impossibilité de la co-existence de deux principes de neutralité.

Partant du point de vue que les actions militaires de la Ligue, limitées au cas de l'art. XII du projet du Pacte, paraissent devoir être rares, en regard des guerres auxquelles la Ligue reste étrangère, on s'est demandé si la Suisse, entrée dans la Ligue avec un principe de neutralité modifié, pourrait maintenir la neutralité perpétuelle, reconnue et garantie, pour les conflits dans lesquels la Ligue n'interviendrait pas comme telle et vis-à-vis des Etats restés hors de la Ligue.

Cette possibilité paraît devoir être exclue de prime abord.

La neutralité perpétuelle est *une*, elle est donnée sans conditions, ni réserves, c'est à ce titre et à ce seul titre qu'elle peut être reconnue et garantie.

On ne peut pas pratiquement concevoir, au point de vue militaire, qu'un Etat reconnaisse et garantisse la neutralité d'une Suisse qui pourrait, à un moment donné, servir de passage aux troupes de la Ligue si celle-ci décidait d'intervenir (Pacte art. X al. 2 et XVII al. 3).

Le principe de neutralité doit rester unique et être exactement conditionné de même pour tous. Si donc la Suisse entrait dans la Ligue des Nations sans le principe de neutralité ou avec un principe de neutralité modifié, cette modification devrait être étendue à tous les Etats, il ne peut pas y avoir plusieurs neutralités suisses coexistantes.

On a soulevé la question de savoir si une action punitive de la Ligue (art. XVI) contre un Etat en rupture du Pacte ne pourrait être considérée comme un acte de police, d'essence différente d'une guerre. On a cherché à en déduire que la neutralité ne s'étendrait pas à ces cas-là, qui ne seraient pas des opérations purement militaires.

Cette théorie ne résiste pas à l'examen: une action de police effectuée contre un Etat par des «effectifs militaires ou navals», par des «forces armées» est une opération militaire qui ne se différencie pas, en fait et au point de vue de l'exécution, d'une opération de guerre quelconque.

Qu'une troupe traverse la Suisse pour aller exercer une action de police contre l'Italie ou pour aller guerroyer contre elle, cela n'influera pas sur les mesures de défense à prendre par l'armée italienne. Ce qui importe à l'Italie c'est de savoir si, oui ou non, elle peut compter sur la neutralité suisse, quel que soit celui qui l'attaque et quel */que/* titre qu'il prenne à un moment quelconque.

Il faut pourtant admettre qu'il pourrait se faire qu'à un moment donné un Etat puisse avoir un intérêt militaire à reconnaître une neutralité relative et inégale, s'il y trouve son avantage. Mais cette neutralité-là n'a rien de commun avec la neutralité perpétuelle suisse.

5. *Entrée pure et simple de la Suisse dans la Ligue des Nations.*

Si la Suisse entrait, sans réserves, dans la Ligue des Nations, aux conditions du projet de Pacte actuel, elle se trouverait, au point de vue militaire, dans une situation grave; il suffit d'énumérer quelques-unes des conséquences qui en résulteraient:

a) Elle serait liée, suivant l'art. X, par une alliance défensive et devrait, déjà en cas de simple menace ou de danger d'agression, admettre, sans autres, sur décision du Conseil exécutif, l'intervention des troupes de la Ligue sur son territoire.

b) Elle serait liée, suivant l'art. XVI, 2, par une alliance offensive, et devrait fournir, à l'armée de la Ligue, un effectif déterminé par le Conseil exécutif, cela même pour des expéditions contre un Etat non limitrophe, voire même hors d'Europe.

c) Elle serait tenue d'accorder le passage sur son territoire, ce qui aurait pour effet d'attirer les guerres chez nous, avec toutes les conséquences qui découlent de ce fait: nécessité de développer l'armée et les moyens de défense, menaces d'anéantissement, etc. etc.

d) Enfin, l'obligation de participer au blocus économique et financier s'étendant, suivant l'art. XVI al. 1 même aux relations personnelles et aux communications avec les nationaux de l'Etat en rupture du Pacte, elle entraverait la Suisse dans l'accomplissement de la tâche humanitaire supérieure qu'elle s'est donnée durant les dernières guerres.

e) La Suisse se verrait contrainte de dénoncer certains des traités internationaux qu'elle a signés (Acte de 1815 et Convention de La Haye entre autres).

Le peuple suisse voudra-t-il souscrire à ces conséquences extrêmes?

6. *Entrée de la Suisse dans la Ligue avec le maintien complet de son principe de neutralité.*

Un fait est acquis: c'est que la Commission du Pacte n'a pas voulu introduire dans celui-ci une disposition spéciale faisant une situation particulière à la Suisse, même comme siège de la Ligue des Nations, et consacrant expressément sa neutralité perpétuelle. Celle-ci ne sera donc pas reconnue et garantie par le Pacte lui-même.

Peut-on espérer le faire reconnaître autrement?

S'il est vrai qu'à un moment donné un des représentants américains aurait déclaré, dans une conversation, que si la Suisse ne voulait pas abandonner son principe de neutralité, elle n'avait qu'à ne pas entrer dans la Ligue, on doit tenir compte, d'autre part, des efforts faits, entre autres par les Anglais, pour venir au devant de nos désirs. Ils l'ont fait, soit en cherchant des interprétations favorables des textes, soit en nous suggérant la possibilité de faire des réserves en donnant notre adhésion.

Comme on le verra plus loin, les interprétations les plus extensives du Projet de Pacte ne permettent pas de maintenir intact le principe de neutralité dans toute son étendue actuelle; à supposer donc que ces interprétations soient assurées, le principe de neutralité serait modifié.

Son maintien complet ne pourrait plus se faire actuellement qu'au moyen d'une adhésion avec réserve complète du principe de neutralité perpétuelle dans son développement actuel. Une réserve de cette étendue, qui pourrait être motivée, il est vrai, par l'Acte de 1815, par l'intérêt de l'Europe, par la situation spéciale de la Suisse et par le siège de la Ligue, n'en serait pas moins, comme on vient de le voir, en contradiction évidente avec le Pacte.

Une réserve nettement contraire au Pacte serait-elle considérée comme admissible? – Admettrait-on que l'Acte même de 1815 peut subsister en regard de l'art. XXV? – Admettrait-on que ce qu'on n'a pas voulu faire dans le Pacte pour maintenir l'unité, on peut le faire par application dans chaque cas particulier, ou, par exception, pour la Suisse? Ce sont là tout autant de questions dont la solution ne dépend pas de nous.

Il est évident qu'avant de se lancer dans une aventure à ce sujet, il faudrait chercher à pressentir ceux qui devront se prononcer sur l'admissibilité des réserves, à moins qu'on veuille jouer le tout pour le tout.

Suivant le point de vue auquel le Conseil fédéral se placera, il verra s'il lui convient de céder quelque chose et quoi, sur le principe pur.

7. Interprétation du pacte en regard du principe de neutralité.

Au cours des pourparlers qui ont eu lieu à Paris, des membres de la Commission internationale ont cherché par des interprétations possibles du Pacte de faire droit aux demandes de la Suisse.

Pour que ces interprétations soient assurées, il faudrait les consacrer par des réserves jointes à l'adhésion au Pacte. Ces réserves admises garantiraient, dans l'application des clauses du Pacte qui portent atteinte au principe de neutralité actuel, la solution la plus conforme à ce principe.

La première réserve générale à formuler serait que, dans sa nouvelle situation, la Suisse conserve son principe de neutralité comme maxime d'Etat et qu'elle déclare solennellement vouloir, en toutes circonstances et dans la mesure du possible, conformer ses actes à ce principe.

Voyons maintenant l'extrême de ce qui peut être obtenu par l'interprétation et l'application du Pacte.

A. Blocus économique.

La rupture de toutes relations commerciales ou financières et l'interdiction de toutes communications, conditions imposées par l'art. XVI al. 1 du projet de Pacte, impliquent pour le moins une modification du principe de la neutralité suisse actuelle.

Au point de vue spécial de ce rapport, deux points devraient en tous cas faire l'objet d'interprétations et de réserves, si l'on admet qu'un Etat coopérant à un blocus économique reste neutre.

a) Si elle veut respecter l'art. 9 de la Convention de La Haye du 18 Octobre 1907, la Suisse devra traiter les Etats de la Ligue de la même manière que leur adversaire en matière d'exportation et de transit d'armes et de munitions et de tout ce qui peut être utile à une armée ou à une flotte, comme aussi pour ce qui concerne la restriction de l'usage des liaisons télégraphiques, téléphoniques et radiographiques.

Cet article devra faire l'objet d'une réserve, le fait de l'existence d'une convention internationale sur ce point et celui que la Suisse n'aurait tout de même pas grand'chose à fournir de son sol aux armées de la Ligue paraissent devoir favoriser l'admission de cette réserve, malgré le principe de *mutuel appui*, formulé d'une façon assez vague, il est vrai, à l'art. XVI al. 2.

b) Si elle veut pouvoir continuer son œuvre humanitaire entre belligérants, telle qu'elle en a exprimé le désir dans son Mémoire, la Suisse doit réserver les relations et communications indispensables à l'accomplissement de cette œuvre (v. aussi Conv. de La Haye, art. 11 à 15).

Cette réserve, faite manifestement dans l'intérêt de tous, semble devoir être facilement admise.

15 AVRIL 1919

669

B. Alliance défensive.

L'art. X du projet de Pacte prévoit que, déjà en cas de *menace* ou de *danger d'agression*, le Conseil exécutif avisera aux moyens propres à assurer l'intégrité territoriale et l'indépendance politique des Etats de la Ligue. L'art. XI. suppose aussi des actions militaires très étendues.

Si l'on veut sauvegarder le principe de neutralité, il faut réserver qu'une intervention du Conseil exécutif en Suisse ne pourra s'effectuer qu'en cas de violation effective du territoire, mais jamais avant.

Comme le même article X assure à tout Etat de la Ligue le respect de son intégrité territoriale et son indépendance politique, on doit pouvoir obtenir que la Suisse juge seule du moment où l'intégrité de son territoire doit être défendue par la Ligue.

C. Contribution aux forces armées de la Ligue.

Le projet de Pacte ne pose nulle part expressément le principe de l'obligation des Etats adhérents de contribuer aux actions punitives. Il se borne à prévoir à l'art. XVI, al. 2, qu'il sera du droit du Conseil exécutif d'indiquer par quels effectifs un Etat doit contribuer aux forces armées de la Ligue.

Cette contribution paraît être considérée comme une obligation morale. Cependant le mutisme du projet de Pacte, sur ce point, est voulu et motivé pour la raison qu'on n'a pas voulu porter ostensiblement atteinte au droit souverain des Etats de déclarer la guerre. Mais il résulte de cela même qu'un Etat peut se soustraire à cette obligation morale. Ceci donne à la Suisse une possibilité favorable d'interpréter cet article et de formuler des réserves.

Elle doit déclarer: d'une part, qu'elle ne coopérera qu'à une action dirigée contre l'un de ses Etats limitrophes, d'autre part que, tant que cet Etat ne portera pas atteinte à sa neutralité et à l'inviolabilité de son territoire, la couverture de sa frontière qu'elle opère librement par son armée, la dispensera de toute autre contribution aux forces armées de la Ligue.

Une fois son territoire violé, rien n'empêche la Suisse d'entrer en guerre aux côtés de la Ligue et de contribuer de toutes manières à ses armées.

D. Droit de passage.

L'art. XVI al. 3 dispose que les Etats de la Ligue accorderont passage par leur territoire aux forces de toutes les Hautes parties contractantes dont la coopération protège les signataires du Pacte social.

Le droit de passage suppose, de nos jours, l'utilisation et le développement des voies de communication et des moyens de liaison, leur garde et leur protection, l'utilisation de places de débarquement, de dépôt, d'atterrissage, etc. etc.

Ce droit, exercé à travers la Suisse, qu'il soit utilisé pour aller attaquer un Etat limitrophe en rupture du Pacte ou pour faire des transports de troupes et de matériel militaire d'un Etat de la Ligue à l'autre, violerait le principe de neutralité de la façon la plus flagrante; il exposerait le pays aux pires dangers et aurait de graves conséquences (voir Aide-mémoire rédigé par la Mission).

Notre principe de neutralité perpétuelle ne peut tolérer un passage sur notre sol des troupes de la Ligue qu'au cas, et depuis le moment, où une atteinte serait portée à notre neutralité et à l'inviolabilité de notre territoire par l'ennemi de la Ligue.

Le texte de l'art. XVI, al. 3, est si formel et catégorique qu'il ne comporte aucune interprétation. La question a été nettement posée à la Commission internationale, qui a refusé, sur ce point, toute modification au projet de Pacte. En revanche, les Anglais ont cherché à donner satisfaction à la Suisse, par une règle de procédure. Ils doivent avoir fait admettre, que le droit de passage dépendra d'une décision du Conseil exécutif; que la Suisse, comme Etat intéressé sera invitée à assister à la séance (art. III. al. 3); et que la décision devra être prise à l'*unanimité*. En d'autres termes, la Suisse aurait un droit de veto.

Elle pourrait sauver son principe de neutralité en faisant usage de son droit de veto conformément à ce principe. Elle déclarerait, sous forme de réserve, que conformément à son principe de neutralité,

elle opposera le veto tant que l'ennemi de la Ligue n'a pas porté atteinte à la neutralité et l'inviolabilité du territoire suisse.

Cette réserve paraît pouvoir être admise, puisque le droit de veto a été proposé après la visite de la Mission militaire, pour permettre à la Suisse d'éviter les graves conséquences que le droit de passage entraînerait à sa suite, aussi bien au point de vue suisse, qu'au point de vue européen.

8. Modifications apportées au principe de neutralité.

Les réserves d'interprétation et d'application formulées dans le chapitre précédent permettent, si elles sont admises, d'arriver à sauvegarder dans une très large mesure le principe de neutralité perpétuelle. Les buts que poursuit la neutralité, énumérés au § 2 ci-dessus, semblent pouvoir être encore pleinement atteints.

Il n'est pas douteux cependant que le principe de neutralité actuel, même limité au domaine purement militaire, s'en trouverait modifié.

En effet, l'idée seule qu'une intervention de la Ligue est d'ores et déjà assurée dans une certaine circonstance, contre un Etat même indéterminé, est une atteinte portée, théoriquement tout au moins, au principe de neutralité perpétuelle sans condition, ni réserve. Une alliance est déjà prévue.

Si la neutralité actuelle permet à la Suisse une alliance militaire, occasionnelle et temporaire, conclue dans le but de rétablir la neutralité violée, c'est une modification au principe que d'admettre, d'ores et déjà, d'une façon permanente, en faveur d'un groupe d'Etats, un droit d'intervention conditionnel. Ce droit n'étant pas reconnu aux autres Etats, l'égalité absolue n'est plus assurée.

Si la Suisse veut rétablir l'équilibre, elle devra abandonner le principe pur, admettre cette exception comme règle et l'étendre à tous les Etats: elle devra admettre comme règle l'intervention *automatique* à ses côtés, comme allié, de l'ennemi de son agresseur, en cas d'atteinte portée à sa neutralité et à l'inviolabilité de son territoire.

Cette intervention immédiate est, en fait, déjà admise maintenant. Durant la dernière guerre, la Suisse a, sans cesse, compté sur l'artillerie lourde de l'ennemi de son agresseur éventuel. La nouvelle conception substituerait simplement une alliance de droit à une alliance de fait.

La conséquence de cette modification de principe serait, pour la Ligue, que si c'était celle-ci qui portait atteinte à l'inviolabilité du territoire suisse, malgré le Pacte et les réserves, l'ennemi de la Ligue pourrait se considérer automatiquement comme l'allié de la Suisse. Il n'y a rien là de choquant.

Si les clauses d'ordre militaire et économique du Pacte sont jugées compatibles avec le principe de neutralité, le fait à lui seul que la Suisse entre dans la Ligue des Nations ne paraît pas être en contradiction avec ce principe. En effet, les questions d'assistance militaire et de blocus économique mises de côté, le projet de Pacte ne contient rien d'autre que des clauses relatives à l'arbitrage (Art. XII et XIII), à la procédure internationale (Art. XII et XV), à la réduction des armements (Art. VIII), à la réglementation des conditions de travail (Art. XX), toutes matières qui ne mettent pas en cause le principe de neutralité.

D'autre part, il proclame formellement les principes de garantie d'intégrité territoriale et d'indépendance politique (Art. X), qui sont les buts essentiels que la Suisse cherche à obtenir par sa politique de neutralité.