

/kn

Avec Annexes 1-3.

« un rapport systématique. »

Rapport au Chef du Département Politique Suisse
sur la mission à Paris du Colonel Vuilleumier
et du Lieutenant-Colonel Favre.

2

1.) But de la Mission.

Le Vendredi 4 Avril à 9 H. du matin le Chef d'Etat-Major de l'armée, Monsieur le Colonel Commandant de Corps de Sprecher nous fit venir à son bureau et en présence de Monsieur 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 Mr. Rappart, 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 devions chercher à convaincre notre interlocuteur que les points énoncés à l'Art. XVI du projet de Pacte 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 devions 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 devions pour cela prendre conseil de Monsieur le Ministre Dunant et de Mr. Rappart.

Le Colonel de Sprecher nous développa les arguments que nous devions employer et nous remit un mémoire rédigé par lui " Der Völkerbund und die Schweiz " ainsi que deux mémoires du Prof. Max Huber " De la situation particulière de la Suisse " et " Neutralität und Völkerbund ". En outre nous eûmes à notre disposition le projet du " Pacte de la Ligue des Nations " et le " Memorandum relatif à la neutralité Suisse " du Conseil Fédéral, ainsi que divers ouvrages relatifs à la neutralité. (Hilty, Pictet de Rochemont, Huber-Saladin, Colonel Wieland.)



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

Nous employâmes les jours/nées du 5 et 6 Avril à étudier à fond notre ^{sujet} ~~projet~~ et à rédiger l'Aide-mémoire ci-joint (Annexe 1). Il fut soumis dans ses grandes lignes à Monsieur 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 Messieurs Dunant et Rappart.

2.) Entrevue avec Monsieur le Ministre Dunant et Mr. Rappart. 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.

Monsieur Rappart 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 Mr. Rappart à laquelle assistait Mr. 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.

Monsieur Rappart lui proposa une entrevue entre la Mission Militaire Suisse et un délégué Américain. Monsieur 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, Monsieur le Ministre Dunant désira formellement prévenir également les Français et les Italiens.

Monsieur Rappart 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 vint 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.

Monsieur Rappart 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. Monsieur Rappart 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.

Monsieur le Ministre Dunant a laissé la parole à Mr.Rappart 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 Mr.Rappart 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 Monsieur Rappart, 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'oeuvre 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.

Le 8 Avril au matin Monsieur Rappart 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 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 la 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} ~~un~~ 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 la situation actuelle et lui imposerait de ce fait des charges militaires considérables.
- 3.) Mr. Rappart 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.

Monsieur 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 Guerre. (Annexe 2).

4.) Entrevue avec le Colonel Italien Pariani 9 avril.

Monsieur le Ministre Dunant nous fit savoir que nous étions attendu 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 Monsieur Rappart.

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 eût 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 considérait ^(que) pour celle-ci ~~ne~~ 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 considérée 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.

Monsieur Rappart 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 3).

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 ^{en danger} la Suisse de devenir champ de bataille. Il n'en est pas de même si le pays adverse 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'exiguité 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 devions malheureusement nous trouver en face de circonstances moins favorables. D'une part nous n'avions reçu aucune réponse des Français et d'autre part Monsieur Rappart qui avait le 10 Avril sur notre demande prié Monsieur Miller de nous ménager une entrevue avec un délégué militaire Américain s'était heurté à une fin de non recevoir absolue. Monsieur 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 Mr. Rappart nous communiqua ce qui suit :

Il avait appris que Mr. 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 intranquillité. Ayant demandé au Colonel House l'autorisation de prendre connaissance de ce mémoire pour pouvoir éventuellement y répondre, Mr. Rappart 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 (!?)

Mr. Rappart 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 admirèrent 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 Mr.Rappart 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 Mr.le Ministre Dunant et Mr.Rappart 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.
=====

Mr.Rappart 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 Mr.Rappart 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 Mr.Rappart, que tout allait bien, etc.....

Sur l'insistance de Mr. Rappart 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 quoique 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 Monsieur le Ministre Dunant de sa bienveillance et de ses précieux conseils, et de rendre hommage à l'inlassable persévérance de Monsieur Rappart qui, dans une situation ^{si} 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 vint soutenir de son autorité nos négociateurs dans leur tâche difficile.

==**==**==**==**==**==**==**==**==**==

A I D E - M E M O I R E

Tâche de la mission militaire et Position à prendre par elle.

(Cet Aide-Mémoire a été rédigé par la mission militaire après ses entretiens avec le Chef d'Etat-Major Général, Colonel Cdt. de Corps de SPRECHER, le sous-chef d'E.M. Col. Div. BRIDLER, le Chef du Département Politique, Monsieur CALONDER, Monsieur le Dr. HUBER, le Ministre de Suisse à Paris, Monsieur DUNANT et Monsieur RAPPART.
La Mission désirait fixer nettement sa ligne de conduite avant d'aborder ses interlocuteurs étrangers.)

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.

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 "): 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. (Page 3 Alinéa 3)

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.3 a. 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 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'exiguité 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

concordent~~x~~ 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 Gotthard 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 climatériques.

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 3 c. 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 humanitaires énumérés dans le Mémoire du 8 Février 1919. Enfin elle assure encore la sauvegarde des grands tunnels alpins du St-Gotthard, du Simplon et du Lötschberg qui sont une oeuvre de paix et constituent un bien commun de l'humanité.