

CONSEIL FÉDÉRAL
Procès-verbal de la séance du 12 janvier 1937¹

Zone non fortifiée d'Huningue

Secret

Département politique. Proposition du 11 janvier 1937

Depuis quelques années, le Gouvernement français a entrepris la construction, en bordure de la frontière franco-allemande, d'une série d'ouvrages fortifiés, dits «ligne Maginot». A proximité immédiate de la frontière suisse, cette ligne de fortifications doit s'écarter du Rhin en vertu de l'article 3, alinéa 1^{er}, du Traité définitif entre l'Autriche, la Russie, l'Angleterre, la Prusse, et leurs Alliés d'une part, et la France d'autre part, conclu et signé à Paris le 20 novembre 1815, dont la teneur est la suivante:

«Les fortifications d'Huningue ayant été constamment un objet d'inquiétude pour la ville de Bâle, les hautes Parties contractantes, pour donner à la Confédération helvétique une nouvelle preuve de leur bienveillance et de leur sollicitude, sont convenues entre elles de faire démolir les fortifications d'Huningue; et le Gouvernement français s'engage, par le même motif, à ne les rétablir dans aucun temps, et à ne point les remplacer par d'autres fortifications à une distance moindre que trois lieues de la ville de Bâle.»

Dès le début de 1936, une certaine inquiétude s'est manifestée dans la presse française au sujet du péril qui résulterait du «trou» d'Huningue dans le système défensif Maginot. Les journaux pressaient le Gouvernement français d'y remédier et l'opinion suisse s'en était un peu alarmée. Des apaisements officiels donnés par l'Ambassade de France et l'Attaché militaire français avaient laissé, toutefois, l'impression que cette agitation était un peu factice et qu'on n'envisageait pas sérieusement, à Paris, de mettre en question l'engagement pris par la France au sujet de la non-fortification de la zone d'Huningue. Cette impression avait été confirmée par la déclaration faite, le 5 novembre 1936, à la Commission française de l'Armée par le Ministre de la Défense nationale, qu'«à l'arrière de la trouée d'Huningue qui, par respect pour le Traité de 1814, n'a pas été fortifiée, et dans le Jura, des ouvrages seront construits pour mettre obstacle au passage d'un envahisseur éventuel...».

Contrairement à ce que faisait attendre cette déclaration toute récente de M. Daladier, un revirement semble s'être produit, car le Ministre de Suisse en France a été convoqué, le 31 décembre à la fin de l'après-midi, chez le Secrétaire général du Ministère français des Affaires étrangères, qui lui a remis l'aide-mémoire ci-joint en copie². Au cours de cet entretien, de ton fort amical, qui a duré près d'une heure, M. Léger a fait valoir les arguments d'ordre

1. *Etait absent*: H. Obrecht.

2. *Reproduit dans DDS II, N° 339, annexe I.*

technique qui font désirer à la France de se libérer de la servitude de non fortifier à moins de trois lieues de Bâle et a insisté sur le prix que le Gouvernement français attache à ce que l'affaire soit traitée *d'urgence* et *dans le secret*.

Il en résulte de l'étude, ci-jointe en copie³, faite par les services de l'Etat-major général suisse que l'absence de fortifications françaises à trois lieues de Bâle est, aujourd'hui encore, dans l'intérêt militaire de notre pays. L'existence de fortifications dans la zone d'Huningue n'aurait, pour la France, qu'une faible valeur défensive, mais une certaine valeur offensive, et constituerait pour la Suisse une menace si elle avait à défendre sa neutralité contre l'armée française. Dans l'éventualité où elle aurait à se défendre contre l'Allemagne, la présence d'une forteresse française à proximité immédiate de Bâle lui serait d'un faible secours, car l'attaque de l'envahisseur auquel il s'agirait de résister ne se produirait probablement pas dans le secteur de Bâle. Dans le cas, enfin, d'une guerre franco-allemande où la Suisse ne serait pas impliquée, il est clair qu'une forteresse française placée à moins de trois lieues de Bâle fixerait des combats à proximité immédiate de notre frontière qui entraîneraient inévitablement des violations de notre territoire et seraient une source de périls pour la population de Bâle et pour notre neutralité.

Ces considérations militaires sont décisives. Elles obligent le Conseil fédéral à faire usage du droit qu'il tient du Traité du 20 novembre 1815 de faire respecter par la France la zone d'Huningue. L'existence de ce droit a pu prêter aux doutes de certains jurisconsultes, car il résulte d'une stipulation pour autrui que la Confédération n'a pas explicitement déclaré accepter. Mais, à défaut d'accession formelle de la Suisse au Traité de paix de Paris du 20 novembre 1815, notre pays a effectué des actes d'exécution dudit traité qui ne permettent pas de contester la volonté de s'en prévaloir et la jurisprudence de la Cour permanente de Justice internationale dans l'affaire des zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex met la Suisse à l'abri de toute contestation à ce sujet. L'aide-mémoire montre clairement, d'ailleurs, que le Gouvernement français ne songe pas à discuter le droit de la Suisse à la zone d'Huningue et s'efforce simplement de l'y faire renoncer.

Aux raisons militaires plus haut indiquées de ne pas consentir à la suppression de la zone non fortifiée d'Huningue s'ajoutent les considérations de politique extérieure et intérieure ci-après:

La construction d'ouvrages fortifiés français dans la «zone d'Huningue» ne saurait être indifférente à l'Allemagne. Le consentement de la Suisse à l'abrogation de la stipulation du Traité de Paris du 20 novembre 1815 qui l'interdit risquerait donc d'être pris en très mauvaise part dans un pays déjà porté par l'attitude d'une partie de la presse à émettre des doutes sur l'inébranlable volonté du peuple suisse de défendre sa neutralité envers et contre tous. La thèse selon laquelle la servitude d'Huningue est un accessoire de la neutralité suisse qui ne serait plus ce qu'elle était au cours du XIX^e siècle et durant la dernière guerre si cet accessoire venait à disparaître serait juridiquement contestable, mais elle serait psychologiquement soutenable et trouverait des échos. Il pourrait être dangereux de lui laisser prendre corps.

3. Reproduite ci-dessous comme annexe 1.

Du point de vue interne, d'autre part, il n'est pas douteux que, si le Conseil fédéral se décidait à faire abandon du droit de la Suisse à la zone d'Huningue, cette décision serait âprement critiquée, à Bâle, où elle éveillerait de légitimes inquiétudes, et dans d'autres milieux de notre pays. Le traité qui consacrerait un tel abandon devrait être soumis à un vote populaire, dont l'issue serait problématique. Même s'il pouvait être approuvé en définitive, l'agitation qu'entraînerait une votation sur un pareil objet serait pernicieuse dans un moment aussi troublé que l'époque actuelle.

Il convient, dans ces conditions, de faire comprendre au Gouvernement français, d'emblée et de la façon la plus nette, que le Conseil fédéral, loin de pouvoir prêter les mains à l'abrogation de l'article 3, alinéa 1^{er}, du Traité de Paris du 20 novembre 1815, devra, au contraire, défendre par tous les moyens diplomatiques et juridiques dont il dispose le droit que cette stipulation confère à la Suisse. A cet effet, diverses méthodes pourraient être envisagées. Celle qui consiste à opposer sans tergiverser une fin de non recevoir apparaît, en définitive, comme la mieux indiquée.

Le Ministre de Suisse à Paris devrait donc avoir, le plus tôt que faire se pourra, un nouvel entretien avec le Secrétaire général du Ministère des Affaires étrangères afin de lui expliquer l'impossibilité où le Conseil fédéral se trouve d'entrer dans les vues du Gouvernement français et de lui remettre un aide-mémoire en résumant brièvement les raisons. Une démarche parallèle pourrait être faite auprès de l'Ambassadeur de France à Berne.

Il est sans doute superflu de réfuter les arguments manifestement sans pertinence que l'aide-mémoire français cherche à tirer des violations par l'Allemagne du Traité de Versailles. Il importe, en revanche, de souligner que l'article 3, alinéa 1^{er}, du Traité de Paris du 20 novembre 1815 confère à la Suisse un droit que, non seulement la France, mais aussi l'Allemagne, ont respecté jusqu'ici.

Vu la proposition du Département politique, il est décidé de charger M. Dunant, Ministre de Suisse en France, de remettre au Ministère français des Affaires étrangères, avec les explications appropriées, un aide-mémoire conforme au projet modifié ci-joint⁴.

ANNEXE 1

*Le Chef du Service de l'Etat-Major général, J. Labhart,
au Chef du Département militaire, R. Minger*

Copie

L. Geheim

Bern, 26. März 1936

I

Unter Bezugnahme auf das beil. Schreiben des Politischen Departements vom 20. dies und unseren Bericht vom 24.3.36⁵ geben wir Ihnen nachstehend unsere Auffassung über die militärische Bedeutung einer ev. Wiederaufrichtung der *Festung Hüningen* bekannt.

Vorab ist festzustellen, dass bei der heute gegenüber 1815 ins Ungeheure gesteigerten Waffen-

4. *Reproduit ci-dessous comme annexe 2.*

5. *Non reproduits, cf. E 27, Archiv-Nr. 23307.*

wirkung die Bestimmung des Art. 3 des Pariser-Vertrages vom 20. Nov. 1815, wonach Frankreich sich verpflichtete, in einer Entfernung von 3 Meilen (12 km) von der Stadt Basel keine Festungswerke zu errichten, nicht mehr annähernd die gleiche praktische Bedeutung hat wie damals. Mit der genannten Vertragsbestimmung wollte man eine Beschiessung der Stadt Basel aus der Festung heraus verhindern. Bei der heutigen Reichweite der Geschütze wird dieser Zweck mit einem auf 12 km beschränkten Festungsverbot nicht mehr erreicht.

Ferner ist auch gleich eingangs darauf hinzuweisen, dass die andere zu unseren Gunsten lautende Bestimmung des gleichen Art. 3 des Pariser-Vertrages vom 20.11.1815, die Neutralisierung Nordsavoyens, für unsere Landesverteidigung unvergleichlich wertvoller war, eine Feststellung, die allerdings heute nur noch historische Bedeutung hat, da die Schweiz ja bekanntlich auf dieses Recht (eine Pflicht zur Besetzung Nordsavoyens mit schweiz. Truppen bestand nie) ohne Gegenleistung Frankreichs verzichtet hat.

II

Wenn man sich über die Frage Rechenschaft geben will, welche *militärische Bedeutung* das Bestehen oder Nichtbestehen einer französischen Festung bei Hüningen heute für unsere Landesverteidigung hat, so muss man die Frage gliedern:

1. Welchen Wert hat eine solche Festung für die Franzosen?
 - a) in einem künftigen deutsch-französischen Krieg,
 - b) für einen französischen Angriff gegen die Schweiz.
- 2) Welchen Einfluss hat ihr Bestehen oder Nichtbestehen auf die deutsche Kriegführung?
- 3) Was für Rückschlüsse ergeben sich daraus für unsere Landesverteidigung?

ad. 1. Wenn Frankreich nur an die defensive Lösung der Aufgabe im Abschnitt Hüningen denkt, so ist bei der heutigen Reichweite der Geschütze der Bau von Befestigungen im Abschnitt selber nicht nötig. Die Sperre des Abschnitts kann ebensogut mit einem Flankierwerk am nördlichen und einem etwas zurückgestaffelten Frontalwerk am westlichen Rand der verbotenen Zone erreicht werden. Befestigungen im Ausmass der von Frankreich an seiner Ostgrenze errichteten Festungswerke haben aber nicht nur defensiven, sondern auch offensiven Wert; sie bilden eine sehr starke Angriffsgrundstellung.

Wenn man sich nun fragt, welche Erfolgsaussichten für einen in der Dreiländerecke bei Basel geführten *französischen Angriff* gegen die Deutschen bestehen, so kann operativ festgestellt werden, dass keine sehr grosse Wahrscheinlichkeit für eine solche Offensive besteht, dass aber doch immerhin der Weg längs des Rheins von Basel in den Raum Schaffhausen-Bodensee der kürzeste Weg nach Süddeutschland ist. Gangbar ist dieser Weg aber nur, wenn der Vorstoss rechts- und linksufrig in den Flanken gesichert ist. Ein Vorstoss nur über deutsches Gebiet hat wenig Aussichten auf Erfolg; einmal müsste der Rheinübergang erkämpft werden und dann bereitet der Schwarzwald einem rasch zu führenden Angriff sehr erhebliche Schwierigkeiten. Anders, wenn gleichzeitig südlich von Basel mit Sicherung am Blauen-Hauenstein etc. in den Raum Rheinfelden-Säckingen vorgestossen und von dort gegen den Schwarzwald und den Raum Schaffhausen-Bodensee weiter operiert wird. *Dieser Vorstoss südlich von Basel über Schweizergebiet könnte aus der Festung Hüningen wertvoll unterstützt werden*, wie selbstverständlich auch der Vorstoss über den Rhein nördlich von Basel durch ihr Bestehen erleichtert würde.

Wir sind also der Meinung, dass eine Festung Hüningen für einen französischen Angriff sowohl gegen Deutschland als auch gegen uns von Wert wäre. Bei einem Vorstoss über Basel kann sich Frankreich mit der Sperre der Juraausgänge im Sinne von Flankensicherung gegen uns begnügen, und soweit reichen auch die Kanonen der Festung Hüningen.

ad 2. Auf die *deutsche Kriegführung* hat die Befestigung des Hüningerabschnittes u.E. keinen oder einen nur sehr geringen Einfluss. Einmal haben wir gesehen, dass Frankreich diesen Abschnitt auch anders wirksam sperren kann, und zum andern lässt sich eine Operation der Deutschen über die Dreiländerecke kaum denken. Ein einziger Blick auf die Karte genügt, um zu erkennen, dass, auch wenn der Durchstoss bei Basel gelingen würde, im weiteren Fortschreiten des Angriffs die französische Front nicht umfasst, sondern immer nur frontal getroffen werden könnte. Schon die heute bestehenden französischen Rheinbefestigungen machen einen deutschen Angriff nördlich von Basel über den Rhein zu einer sehr schwierigen, um nicht zu sagen aussichtslosen Sache. Wenn

sich aber Deutschland schon dazu entschliessen muss, die schweizerische Neutralität zu verletzen, so wird es den Angriff über schweizerisches Gebiet so führen, dass es davon ein Maximum an Erfolg erwarten kann, d.h. es wird nicht an operativ und taktisch ungeeigneter Stelle, zwischen Basel und Pruntrut, vorstossen, sondern weiter westlich, bzw. südlich von der Rheinfront genügend abgesetzt die Umfassung des rechten französischen Flügels versuchen. Für eine solche weit-ausholende Operation braucht es eine entsprechende Basis, d.h. Deutschland muss sich für das Umfassungsmanöver gegen den rechten französischen Flügel einen genügenden Operationsraum sichern; diesen gewinnt es durch Vorstoss auf die Linie Zürich-Brugg als erstes Operationsziel mit Sicherung des rechten Flügels im Ergolzthal und am Hauenstein. So ist aber der rechte Sicherungsflügel, um den herum sich die Operation drehen muss, von den franz. Befestigungen bei Hüningen genügend weit abgesetzt, dass eine Einwirkung von dort aus ausgeschlossen ist.

ad 3. Ob Hüningen befestigt wird, spielt nach dem Gesagten für *unsere Landesverteidigung* keine sehr wesentliche Rolle. Entscheidend verschlechtert würde unsere militärpolitische Lage in einem deutsch-französischen Krieg durch das Verschieben der französischen Grenze an den Rhein und die starke Befestigung der Rheinfront durch die Franzosen. Mit oder ohne der Festung Hüningen bildet dieses ganze Festungswerk einen derart starken Schild, dass die Deutschen wohl kaum daran denken können, ihn in nützlicher Frist zu zerschlagen, oder anders gesagt: Die Befestigung der Rheinfront zusammen mit der Organisation der sofort bereiten Deckungsdivisionen gewährleistet der französischen Armee den Aufmarsch am Rhein. Immerhin kommt der Befestigung von Hüningen für den Fall einer französischen Offensive in jenem Abschnitt doch, wie oben dargelegt wurde, eine nicht zu unterschätzende Bedeutung zu. Sie würde u.E. zum mindesten die Befestigung des Gempenplateaux, besser des Gempen und des Hauenstein bedingen.

III

Zusammenfassend kann also gesagt werden, dass das allgemein politische Interesse, das wir an der Aufrechterhaltung des status quo haben, mit den Interessen der Landesverteidigung übereinstimmt, und dass jedenfalls die Erwägung irrig ist, die Festung von Hüningen könnte uns nützlich sein, indem sie die Deutschen davon abhalten würde, bei Basel vorzustossen, oder wenn sie es doch versuchen wollten, wirksam daran hindern könnte. Gegen einen allfälligen Vorstoss der Deutschen durch die Schweiz müssen wir uns selber und in erster Linie anderswo schützen. Dass die Franzosen das Begehren auf Wiederaufrichtung der Festung Hüningen mit dem Wegfall der entmilitarisierten Zone auf deutschem Gebiet begründen, ist verständlich. Dieser Grund für Abänderung des Pariservertrages besteht aber für uns nicht.

ANNEXE 2

AIDE-MÉMOIRE ⁶

L'aide-mémoire que Son Excellence Monsieur Léger a remis, le 31 décembre 1936⁷, au Ministre de Suisse pour lui faire connaître le désir du Gouvernement français d'abolir, d'accord avec le Gouvernement de la Confédération, la clause du Traité de Paris du 20 novembre 1815 par laquelle la France s'est engagée à ne pas construire de «fortifications à une distance moindre que trois lieues de la ville de Bâle» a retenu toute l'attention du Conseil fédéral suisse.

Le Gouvernement de la Confédération a pris acte avec une vive satisfaction de ce que le Gouvernement de la République, animé de l'immuable volonté de respecter en tout temps la neutralité suisse, écarte l'idée d'une dénonciation unilatérale d'une stipulation que les Etats signataires du Traité de paix du 20 novembre 1815 ont insérée dans cet acte international en faveur de la Confédé-

6. *Cet aide-mémoire a été remis à A. Léger par le Ministre Dunant le 13 janvier 1937, cf. E 2001 (D) 1/106. L'exemplaire envoyé par Berne à Dunant est daté du 12 janvier 1937, cf. E. 2200 Paris 10/5.*

7. *Cf. DDS 11, N° 339, annexe 1.*

12 JANVIER 1937

11

ration helvétique⁸. Il ne peut, en revanche, partager l'opinion que cette stipulation ne répond plus à son objet.

S'il est exact que, pour réaliser pleinement l'objectif poursuivi en 1815, les conditions de la technique moderne obligeraient aujourd'hui à augmenter considérablement l'étendue de la zone non fortifiée à proximité de Bâle, il ne s'ensuit nullement que la zone non fortifiée prévue par le Traité de paix de Paris ait perdu de son prix. Au contraire, aujourd'hui plus encore qu'en 1815, en raison précisément des progrès de la technique, il y a pour la ville de Bâle un intérêt évident à ne pas avoir des⁹ fortifications étrangères dans ses environs immédiats.

Quelque désir qu'il ait de satisfaire une demande du Gouvernement français dont il apprécie l'esprit amical, le Conseil fédéral ne peut donc renoncer au droit que la France, d'une part, et¹⁰ l'Autriche, la Grande-Bretagne, la Prusse et la Russie, d'autre part, ont conféré à la Suisse, par le Traité du 20 novembre 1815, de s'opposer à la construction, sur la rive gauche du Rhin, de fortifications distantes de moins de trois lieues de Bâle. La population de Bâle trouve aujourd'hui encore un élément de sécurité dans ce droit, qui, durant cent vingt-deux ans, a été constamment respecté, tant par la France que par l'Allemagne. Le traité qui l'abrogerait ne recevrait certainement pas, d'ailleurs, l'approbation du peuple suisse, auquel il devrait être soumis en application de l'article 86, alinéa 3, de la Constitution fédérale.

8. *Adjectif supprimé dans l'exemplaire envoyé à Dunant.*

9. *Correction manuscrite sur l'exemplaire envoyé à Dunant: de.*

10. *Le et a été biffé sur l'exemplaire envoyé à Dunant.*