

Mardi, 12 janvier 1937.

Zone non fortifiée
d'Huningue.

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 copie (annexe 1). 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 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 résulte de l'étude, ci-jointe en copie (annexe 2), 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 (annexe 1) 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.

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 inquié-

tudes, 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-joint (annexe 3).

Extrait du procès-verbal au chef du Département politique (3 expl.) pour exécution, au chef du Département militaire (3 expl.) pour son information.

Pour extrait conforme,
Le Secrétaire:

Leininger