

E 27, Archiv-Nr. 19824

*Notice du Chef de la Section de la Société des Nations  
du Département politique, C. Gorgé*

Berne, 1<sup>er</sup> juin 1938

NOTICE RELATIVE À LA NEUTRALITÉ ACTIVE  
(CONFÉRENCE AVEC LA CROIX-ROUGE)

La conférence s'est tenue le mardi 31 mai, à 10 h. 30, chez M. le Président Max Huber à Zurich.

Y assistaient le Colonel divisionnaire Favre, du Comité international, et un secrétaire du Comité, M. Burckhardt, M. von Schulthess, Président de la Croix-Rouge Suisse, le Lt-Colonel Denzler, Médecin en chef de la Croix-Rouge, le Colonel divisionnaire von Muralt, M. von Fischer, Secrétaire central de la Croix-Rouge, et le soussigné. Ce dernier participait à la réunion en une double qualité: comme membre de la Direction de la Croix-Rouge et comme représentant du Département Politique.

M. Huber présidait.

Après un exposé introductif de M. Huber, dans lequel il souligna l'intérêt de la question pour la Suisse, on demanda au soussigné s'il pensait que le Conseil fédéral serait, pour sa part, sympathique à l'idée de la neutralité active.

J'ai répondu que je l'ignorais, mais que j'avais tout lieu de penser que le Conseil fédéral estimerait aujourd'hui, comme en 1914, que la Suisse ne pourrait pas, en temps de guerre générale et au cas où elle serait derechef épargnée par les hostilités, se replier égoïstement sur sa neutralité, mais qu'elle devrait, au contraire, se vouer plus que jamais à sa mission charitable. La neutralité active que nous avons pratiquée dans le passé a valu à la Suisse une situation morale dont nous bénéficions encore largement aujourd'hui. Cette position, nous ne la perdrons pas dans une nouvelle guerre; il y a plutôt lieu de penser que nous y ajouterions encore.

J'ai précisé, me fondant sur la lettre récente que nous avons adressée au Département Militaire à la suite d'une requête de la Croix-Rouge suisse, que le Département Politique avait déjà saisi le Département Militaire de la question de principe et que tout portait à penser qu'il serait, comme nous, d'avis que la neutralité suisse aurait tout à gagner, en temps de guerre, à se montrer aussi active que possible.

Quant à la manière dont cette activité pourrait pratiquement se manifester, j'ai rappelé que la lettre de la Croix-Rouge en date du 13 mai n'était pas très explicite et qu'elle brûlait un peu vite les étapes en envisageant d'emblée la conclusion d'une convention internationale en la matière. On peut se demander, en effet, si nos voisins et les pays plus directement intéressés à une action charitable de la Suisse en temps de guerre seraient sans autre disposés à négocier avec nous une convention dont toute l'économie se rattacherait à l'hypothèse d'une nouvelle catastrophe européenne. Il se peut que des Etats aient peu de propension à envisager de trop près ce spectre. A cette raison d'ordre psychologique s'ajoute celle que nous faisons valoir dans notre lettre au Département Militaire, à savoir que lorsqu'on s'engage, on doit être sûr de tenir et que la Suisse ne sait pas plus que les autres pays ce que l'avenir lui réserverait dans le cas d'une nouvelle conflagration générale. Pour ces raisons, on devrait peut-être se contenter d'une simple déclaration, aux termes de laquelle il y aurait lieu de faire connaître, sous une forme à examiner, ce que la Suisse serait prête à faire, en temps de guerre, pour soulager les souffrances des combattants et des civils frappés par les événements.

M. Huber a exposé alors que, dans son esprit et dans celui d'autres personnes avec qui il s'était entretenu de la question, la Suisse pourrait, en temps de guerre, déployer une activité humanitaire dans au moins cinq directions, avec l'appui de la Croix-Rouge et du Comité international:

1. *Prisonniers de guerre.* On pourrait s'occuper de leur sort, s'occuper de l'échange de correspondance entre eux et leur famille, visiter les camps où ils seraient rassemblés, etc. Le même intérêt serait voué aux internés civils dont le sort a été si précaire pendant la dernière guerre et qui serait amélioré de façon appréciable par la conclusion d'un accord dans le sens du projet préparé par le Comité international et déjà soumis aux Autorités fédérales.

2. *Aide aux services sanitaires des belligérants.* M. Huber se montre ici

quelque peu sceptique. Il connaît les expériences qu'on a faites, dans la guerre italo-éthiopienne, avec l'article 11 de la Convention de Genève. Elles ne sont pas encourageantes, et il vaudrait mieux que la Suisse se tînt à l'écart. C'est bien, croyons-nous, ce que fera la Suisse neutre. Nous ne la voyons pas autoriser sa Croix-Rouge à prêter une ambulance à un belligérant. Elle risquerait trop d'être accusée de prendre parti.

3. *Transports de blessés, malades, d'évacués, etc. sur notre territoire.* Nous nous sommes occupés de ces transports pendant la grande guerre; nous pourrions nous en charger aussi à l'avenir.

4. *Hospitalisation des civils, internement des prisonniers.* Nous pourrions rendre ici, comme dans le passé, d'appréciables services à la communauté internationale. M. Huber n'exclurait pas la possibilité de faire avec la Suisse une application générale des principes à la base des «lieux de Genève». La Suisse deviendrait un «pays de sécurité». Je n'ai pas, pour ma part, très bien saisi cette idée, car entre le «lieu de Genève», qui, par définition, se trouve dans un pays en guerre, et le territoire suisse qui reste en dehors d'un conflit armé, il y a une différence notable, non pas tant au point de vue de la sécurité offerte qu'au point de vue des motifs mêmes dont procéderait cette sécurité.

5. *Observation des Conventions de Genève.* Le Comité international a joué et jouera encore un rôle bienfaisant en vue d'assurer, en temps de guerre, le respect de ces conventions. La Suisse peut, le cas échéant, prêter son concours à cet effet.

Après ces explications de M. Huber, j'ai exposé que ces divers points mériteraient évidemment un examen attentif et que la meilleure procédure à suivre consisterait peut-être à laisser au Comité international (M. Huber) le soin de rédiger un mémoire d'ensemble qui pourrait encore être soumis à la Croix-Rouge suisse avant d'être adressé au Conseil fédéral.

A s'en tenir aux cinq groupes de questions envisagées par M. Huber, il conviendrait, au surplus, de préciser quelles seraient les tâches qui incomberaient respectivement à la Confédération (transports par exemple), au Comité international (échange de la correspondance concernant les prisonniers de guerre, visite des camps, respect des conventions de Genève, etc.) et à la Croix-Rouge suisse (par ex. hospitalisation des militaires et civils étrangers).

Quant à la forme dans laquelle la Suisse pourrait mettre ses services à la disposition des belligérants, M. Huber a reconnu qu'il était prématuré de parler, dès maintenant, d'une convention. Une déclaration pourrait peut-être suffire. En tout état de cause, c'est au Conseil fédéral qu'il appartiendrait, le moment venu, de se prononcer sur la voie à suivre. L'essentiel – et c'est l'idée que je me suis permis de développer – serait de mettre sur pied une organisation de secours et d'entr'aide prête à fonctionner au moment d'une guerre. On pourrait toujours examiner ensuite de quelle manière elle serait mise d'avance à la disposition des Etats qui pourraient en avoir besoin.

Il serait cependant risqué de créer de toutes pièces une organisation de ce genre si elle ne rencontrait pas le plein agrément de ceux pour lesquels elle serait instituée. Aussi M. Huber pensait-il que des conversations tout officieuses pourraient avoir lieu, dès la Conférence de la Croix-Rouge qui se tiendra, ce mois-ci, à Londres, avec des représentants autorisés des Croix-Rouges étran-

gères ou des Gouvernements entrant principalement en ligne de compte. La question présentait donc, à ses yeux, une certaine urgence, en ce sens qu'il aurait été souhaitable de connaître, dès maintenant, l'avis du Conseil fédéral.

J'ai fait observer qu'il serait sans doute assez difficile pour le Conseil fédéral de se prononcer incontinent, sans études préalables approfondies. Le problème est de trop vaste envergure pour qu'une solution même toute générale lui soit donnée au pied levé. J'ai ajouté que nous avions déjà saisi le Département Militaire de la question de principe sur la base d'une lettre un peu hâtive de la Croix-Rouge. Cette lettre s'étant révélée inexacte ou du moins trop expéditive sur certains points (question de la convention, par exemple), il y aurait lieu de la rectifier ou de la compléter, en attendant l'exposé détaillé qui serait adressé ultérieurement aux Autorités fédérales.

M. Huber et ses collègues se rallièrent sans peine à ces observations. Il fut finalement décidé que la Croix-Rouge suisse préciserait un peu mieux la portée du problème dans une nouvelle communication qu'elle adresserait au Département Politique. Elle nous annoncerait, en même temps, l'envoi d'une étude détaillée sur les divers aspects du problème de la neutralité active. Cette étude serait faite dans le sens que je m'étais permis d'indiquer. M. Huber fit toutefois observer qu'elle prendrait un certain temps et qu'elle ne pourrait pas de toute façon être achevée avant la Conférence de Londres. Il se demandait, dans ces conditions, s'il ne suffirait pas que M. Motta, informé par moi-même de ce premier échange de vues, voulût bien faire connaître son sentiment sur l'ensemble de la question. Connaissant l'avis du Chef du Département Politique, les représentants du Comité international et de la Croix-Rouge suisse pourraient plus facilement procéder à quelques sondages dans les milieux de la Conférence de Londres.

J'ai répondu que j'étais évidemment tout disposé à appeler l'attention de mon chef sur ce problème, mais que M. Motta désirerait peut-être connaître, avant d'émettre un avis, sinon le sentiment du Conseil fédéral, du moins celui de certains de ses collègues. Cela était d'autant plus naturel que M. Motta avait déjà écrit à ce sujet à M. Minger (notre lettre du 20 mai 1938).

Certains de nos collègues se sont demandé si, tout compte fait, il ne vaudrait pas mieux que des conversations pussent avoir lieu, le cas échéant, à Londres avant que les Autorités fédérales eussent fait connaître leur manière de voir. Elles n'engageraient personne. Ce seraient de simples sondages, et la liberté d'action du Conseil fédéral demeurerait entière.

La réunion n'a pas conclu définitivement sur ce point, mais il est certain que M. Huber serait heureux de savoir si M. Motta approuve, quant à lui, l'initiative prise par les milieux de la Croix-Rouge en Suisse. On comprend ce sentiment d'autant mieux que M. Huber – à supposer qu'il se charge lui-même de préparer le mémoire dont il a été question plus haut – se consacrerait plus volontiers aux études à entreprendre s'il savait qu'elles répondent aussi aux préoccupations des Autorités fédérales.

La discussion portait exclusivement sur l'aide que la Suisse pourrait, avec le concours de sa Croix-Rouge, apporter aux belligérants au cours d'une guerre européenne. J'ai demandé s'il n'y aurait pas lieu de compléter cette action du temps de guerre par une action du temps de paix. La Suisse doit se montrer

2 JUIN 1938

727

compatissante envers les victimes de tous les désastres, et si un peuple est ruiné par des inondations ou par un tremblement de terre, il appelle notre commisération aussi bien que s'il était frappé par la guerre. A cet égard, la Croix-Rouge suisse, qui se consacre principalement, comme de juste, à son rôle d'auxiliaire du service de santé de l'armée en temps de guerre, pourrait faire davantage. Elle ne possède, à l'heure actuelle, aucune organisation de secours pour l'aide en cas de cataclysmes naturels. Elle pourrait, semble-t-il, faire davantage et être prête, comme dans d'autres pays, à prêter aide et appui à des populations sinistrées. La charité suisse ne doit pas se limiter à la guerre.

M. Huber s'est associé à ces remarques, mais il a insisté néanmoins sur l'objectif essentiel de la Croix-Rouge, qui est de déployer une action charitable en temps de guerre. A son avis – et c'est le mien aussi – la collaboration en temps de guerre doit venir en tout premier lieu. L'entr'aide en cas de calamités n'a pas, pour la Croix-Rouge telle que l'a conçue Dunant, la même importance. On pourrait donc, en ce qui concerne la neutralité active, ne s'en occuper que plus tard.

La réunion n'avait nullement été préparée. Aucun document n'avait été distribué. Je ne connaissais même pas, en arrivant à Zurich, sur quoi exactement allait porter l'échange de vues. La discussion s'en est évidemment ressentie, au point que la plupart des participants se sont bornés à marquer, en termes tout généraux, leur sympathie pour l'initiative tendant à établir de façon positive qu'en se repliant sur sa neutralité intégrale, la Suisse ne se nourrit pas d'égoïsme sacré, mais qu'elle entend tirer, au contraire, de son statut d'Etat perpétuellement neutre les moyens de se vouer plus activement que jamais à adoucir les souffrances des victimes de la guerre<sup>1</sup>.

---

1. *Pour la suite de cette affaire, cf. N° 496.*