

E 1001 1/EPD 1.7-31.12.1939

*Le Chef de la Division des Affaires étrangères du
Département politique, P. Bonna,
au Chancelier de la Confédération, G. Bovet*

L B. 15. R. TW

Berne, 11 août 1939

Nous avons l'honneur de vous transmettre sous ce pli le texte d'un rapport sur les relations entre la Suisse et l'U.R.S.S., qui est destiné à être communiqué à titre confidentiel aux membres de la Commission des Affaires étrangères du Conseil national¹. Ce rapport devrait être examiné par le Conseil fédéral dans sa séance du 15 août².

ANNEXE I

RP + C TW.

10 août 1939

RAPPORT SUR LES RELATIONS ENTRE LA SUISSE ET L'U.R.S.S.

[...]³

La reprise des relations diplomatiques avec l'U.R.S.S. n'est pas la seule chance de développer, peut-être d'une façon sensible, le trafic commercial russo-suisse. Bien plus, par le moyen de conférences économiques qui devraient être tenues à Moscou, le terrain pourra être tâté et, à la place d'une expérience douteuse, il sera possible de constater sur la base des méthodes de tractation employées jusqu'à présent, si, et avec quelles chances de succès, le commerce russo-suisse peut s'engager dans de nouvelles voies.

1. En réponse à un postulat Billieux, Motta avait prononcé le 13 juin 1939 au Conseil national un discours sur les relations entre la Suisse et l'URSS. Par circulaire du 24 juin, Bonna en avait donné connaissance à toutes les Légations de Suisse. Une autre circulaire, du 12 juillet, revenait sur la question en proposant aux Ministres de Suisse des directives de comportement à l'égard des diplomates soviétistes (sic) qu'ils pourraient être amenés à rencontrer. Il s'agissait d'améliorer le climat des rapports occasionnels, ceci d'autant plus que, malgré les tendances manifestées dans certains milieux, il n'est nullement certain que l'établissement de relations officielles normales entre la Suisse et l'U.R.S.S. intervienne à très bref délai. Le rapport ci-dessous reprend la question plus en détail. Il a été préparé par le Département politique (La paraphe «TW» indique que ce texte a été rédigé par Perrin) avec la collaboration d'Ebrard, Délégué du Conseil fédéral aux accords commerciaux (Cf. E 7110/1976/16/53). Cf. à ce sujet N° 420 où ce rapport est à nouveau évoqué devant le Conseil fédéral.

2. Lors de sa séance, le Conseil fédéral décide qu'une conclusion précise doit être formulée explicitement. Le rapport adressé à la Commission le 15 août se termine ainsi: Ces constatations conduisent à conclure en faveur du maintien du statu quo et contre l'établissement de relations diplomatiques avec l'U.R.S.S. (Cf. E 2001 (D) 9/1 et E 1004.1 1/388, N° 1539).

3. Le rapport débute par un rappel du développement du commerce russo-suisse depuis 1914 et insiste sur les faits qui ont amené à la rupture diplomatique entre les deux pays en 1918. Sur cette question, cf. DDS, vol. 6 et 7.I, Tables méthodiques.

Une telle méthode permet de continuer à traiter les problèmes économiques russo-suisses indépendamment du domaine de la politique extérieure pure et de remettre des décisions plus importantes de politique intérieure et extérieure à une époque où elles pourront être prises hors de toutes préoccupations économiques.

III.

Les considérations développées par le délégué aux accords commerciaux montrent que l'établissement de relations diplomatiques normales avec le Gouvernement soviétique doit être examiné essentiellement du point de vue politique.

Bien que chaque pays soit libre de se donner les institutions qu'il désire, un sentiment d'éloignement est compréhensible devant certains événements qui se sont passés en Russie. Les méthodes fort différentes de celles qui sont pratiquées dans les pays occidentaux comme la suppression de la liberté d'opinion, les persécutions contre la famille et la religion, les récents procès qui ont envoyé à la mort tant de chefs politiques et militaires, ont suscité dans l'esprit de beaucoup des préventions passionnées contre le régime soviétique.

La position prise par le Conseil fédéral à l'égard de l'U.R.S.S. ne lui a cependant jamais été dictée par la passion. Il n'est pas opposé par parti pris à renouer des relations diplomatiques avec le Gouvernement soviétique. Ayant toujours refusé de se placer sur le terrain de l'antagonisme idéologique, il n'a jamais cédé aux sentiments fanatiques de haine ou d'admiration que l'U.R.S.S. a pu inspirer. A maintes reprises, le Conseil fédéral a déclaré qu'il était disposé à renouer avec la Russie, si les circonstances s'y prêtaient.

La Suisse a un intérêt incontestable à vivre en bonne intelligence avec tous les autres pays. Petit Etat sans accès à la mer, qui, pour nourrir toute sa population, doit exporter les produits de son travail, la Suisse a besoin de ne négliger aucune bonne volonté dans le monde. Elle est ennemie d'une politique de prestige qui la pousserait à éterniser des querelles. Sa neutralité traditionnelle elle-même lui conseille de régler aussi promptement que possible les différends qui se produisent dans ses relations avec les autres Etats. Les suites d'une rupture, avec quelque pays que ce soit, peuvent toujours, selon l'évolution des événements, entraîner des conséquences fâcheuses. Si l'U.R.S.S. entrait vraiment dans la coalition des «Etats démocratiques», l'absence de relations diplomatiques avec elle pourrait présenter en cas de guerre générale des inconvénients dont il importe d'analyser la portée.

Ces inconvénients n'affecteraient certes pas la confiance que l'on a en France et en Grande-Bretagne dans la volonté de la Suisse de rester neutre, et nul ne pourrait sérieusement lui reprocher de n'avoir pu mettre fin à une ancienne mésentente avec une de leurs alliées; mais, si des difficultés venaient à surgir avec le contrôle interallié des approvisionnements, le mauvais vouloir de l'U.R.S.S. serait une raison ou un prétexte qui viendrait compliquer le problème difficile du ravitaillement de la Confédération. La perspective de complications de cette nature constitue-t-elle un argument décisif en faveur d'une réconciliation à tout prix avec l'U.R.S.S.?

Si souhaitable qu'il puisse être à bien des égards de mettre fin à une rupture qui s'est produite il y a plus de vingt ans, il convient de se demander si l'installation à Berne d'une Légation soviétique peut s'effectuer sans qu'il soit à craindre que les faits qui ont contraint en 1918 le Conseil fédéral à expulser la mission Bersine ne se reproduisent à brève échéance et ne conduisent à une nouvelle rupture, dont les conséquences seraient infiniment plus fâcheuses que le maintien du «modus vivendi» actuel.

Les expériences faites par d'autres pays ne sont pas très rassurantes. On se souvient des difficultés que la Grande-Bretagne a eues avec l'Arcos, représentation commerciale de l'U.R.S.S., dont les agissements ont causé la rupture diplomatique anglo-russe de 1927 à 1929. En France, l'influence de l'Ambassade des Soviets sur une partie de l'opinion s'est avérée assez forte pour que, lorsque Moscou a eu intérêt au réarmement français, le parti communiste transformât complètement son attitude à l'égard des crédits militaires. Le rôle de la diplomatie soviétique dans la guerre civile espagnole est si manifeste qu'il est superflu d'insister. Ce n'est que dans les pays qui ont une police politique extrêmement forte et où les représentants de l'U.R.S.S. sont étroitement surveillés que des intrigues telles que celle qui a provoqué la rupture russo-suisse de 1918 semblent avoir été évitées.

L'organisation policière de la Suisse, comme elle est conçue actuellement, se révèle insuffisante pour empêcher, même en l'absence de relations officielles entre la Suisse et l'U.R.S.S., les agissements des agents de la III^e Internationale et de la Guépéou. Deux ans viennent à peine de s'écouler depuis que la police soviétique a fait assassiner à Chamblandes (commune de Pully (Vaud)), avec le concours de membres du personnel de l'Ambassade de l'U.R.S.S. à Paris et de communistes suisses, le Polonais Ignace Reiss, dont l'orthodoxie politique avait paru suspecte aux dirigeants de Moscou⁴.

Ce serait une erreur de croire qu'aujourd'hui, le Gouvernement soviétique a abandonné ses méthodes et renonce à intervenir dans la politique intérieure des autres Etats.

[...]⁵

Serait-il possible à une Légation soviétique installée à Berne de refuser de servir d'intermédiaire entre les dirigeants de la III^e Internationale et les chefs du parti communiste suisse ou d'autres groupements qui ont dans leur programme la révolution mondiale? Même si des engagements formels étaient pris par la Légation soviétique de ne pas participer à une action révolutionnaire, pourrait-elle se comporter différemment que les missions soviétiques dans les autres pays? Pourrait-elle se refuser à donner des conseils, à faciliter des contacts, à exercer, en un mot, une action directrice sur ceux qui mettent au-dessus du patriotisme l'application intégrale dans tous les pays des principes du marxisme?

IV.

La Suisse n'est pas seule à hésiter à laisser s'installer chez elle les représentants officiels de l'U.R.S.S.. Vingt-cinq Etats seulement entretiennent des relations diplomatiques avec Moscou; trente-deux n'ont pas accueilli dans leur capitale une mission soviétique. Parmi ces derniers, vingt-trois sont membres de la Société des Nations.

Aucun des Etats du continent sud-américain n'a de rapports avec l'U.R.S.S.. En Europe, sans compter l'Espagne depuis la victoire de Franco, quatre petits Etats neutres, les Pays-Bas, le Portugal, la Yougoslavie et la Suisse, sont dans le même cas.

Ont des relations diplomatiques avec l'U.R.S.S. les Etats protégés par une forte police politique, les grandes puissances, obligées par leurs intérêts mondiaux à faire partout une politique de présence, les pays limitrophes que des frontières communes obligent à écarter tout différend avec leur grand voisin. Aucun de ces vingt-cinq Etats ne semble entretenir avec l'U.R.S.S. des relations particulièrement étroites et cordiales. Les diplomates étrangers qui ont été en poste à Moscou se plaignent de la difficulté qu'ils éprouvent à obtenir des informations. Comme il est compromettant pour les ressortissants de l'U.R.S.S. d'avoir des rapports avec eux, ils n'ont que des contacts strictement officiels, généralement assez décevants. L'attitude des Autorités soviétiques à l'égard de l'étranger est méfiante et énigmatique.

[...]⁶

En dépit de ce qui pourrait rapprocher l'U.R.S.S. révolutionnaire des Etats qui s'intitulent eux-mêmes «les puissances prolétaires», le Gouvernement britannique n'a pas hésité à inviter le Gouvernement de Moscou à faire alliance avec lui pour arrêter l'expansionnisme de l'axe Rome-Berlin. La méticuleuse prudence avec laquelle il a été répondu à cet appel éveille l'idée que le Gouvernement de Moscou manque d'enthousiasme. Il a peut-être plus d'intérêt à la guerre qu'à la paix, à condition de pouvoir rester en dehors d'un conflit jusqu'au moment où son action permettrait d'assurer le triomphe de la révolution mondiale. Bien qu'extrêmement laborieuses, les négociations anglo-russes ne s'en poursuivent pas moins et l'opinion persiste, dans des cercles étendus,

4. Cf. E 2001 (D) 1/20 et E 2001 (D) 3/36.

5. Suit une description des rapports étroits entre le Gouvernement soviétique et la III^e Internationale ainsi qu'une liste des principaux participants et des participants suisses au Congrès du parti communiste russe (mars 1939).

6. Suivent des extraits de documents d'origine soviétique; et une appréciation sur les difficultés qu'il y a à savoir si l'U.R.S.S. incline davantage à poursuivre une politique de révolution mondiale ou de lutte contre les puissances dont l'expansion pourrait menacer l'intégrité du pays.

à penser que l'U.R.S.S. est l'Etat le plus déterminé à s'opposer aux visées des autres puissances totalitaires.

Cette opinion est si répandue que dans les conjonctures actuelles, le rétablissement de relations diplomatiques entre Berne et Moscou donnerait certainement à penser à Berlin et à Rome que la Suisse, abandonnant sa politique de stricte neutralité, cherche à se rapprocher du groupe des puissances que le Gouvernement britannique a entrepris d'organiser. Cette interprétation serait corroborée par les nouvelles de presse – dont l'exactitude, il est vrai, n'est pas absolument certaine – selon lesquelles les négociations anglo-russes se seraient achoppées à la question d'une garantie de l'intégrité de la Suisse, parce que l'absence de relations officielles entre l'U.R.S.S. et la Confédération empêcherait le Gouvernement soviétique de souscrire à semblable garantie. En vertu de l'adage «post hoc, propter hoc», comment pourrait-on douter qu'un rapprochement russo-suisse parût aujourd'hui destiné à rendre possible une garantie russe à la Suisse? Comment persuaderait-on qu'en réalité, le Conseil fédéral juge cette garantie non seulement inutile et inefficace, mais nuisible?

Ceux qui voudraient donner au rétablissement de relations diplomatiques entre Berne et Moscou une portée impliquant un affaiblissement de la volonté de la Suisse de rester neutre trouveraient justification de leur point de vue dans de nombreux articles de la presse suisse. Le «Droit du Peuple» du 19 avril 1939 a écrit ce qui suit: «La Russie soviétique, nous ne saurions trop le dire, joue un rôle de premier plan, par son armée et par son aviation, dans l'organisation de la sécurité collective dont dépend la sécurité de la Suisse ainsi que l'indépendance et la liberté de nos habitants».

Le «Travail» du 23 juin 1939 a déclaré que «notre mentalité ne saurait supporter plus longtemps que, pour répondre aux vœux des deux Etats totalitaires qui menacent notre sécurité et notre indépendance, nous persistions à n'entretenir aucune relation diplomatique avec un grand pays qui, par le jeu des forces en présence en Europe, nous protège contre nos agresseurs éventuels».

Dans la «Freiheit» du 10 juin 1939, on peut lire que «wir stehen auf dem Standpunkt, dass die politische Seite der Frage bei der gegebenen internationalen Lage viel wichtiger ist. Wenn auch mit Schwierigkeiten und Widerständen, so besteht doch Aussicht, dass eine Front der kollektiven Sicherheit gegen die Achsenmächte entsteht. Ihr Zustandekommen dient vor allem den kleinen Staaten, besonders einem Lande wie der Schweiz, die zwischen dem Reich der Nazi und dem der Schwarzhemden sich befindet. In dieser grossen Verteidigungsfront bildet die Sowjetunion ein mächtiger und ausschlaggebender Faktor. Es ist ein unhaltbarer Zustand, dass die Schweiz mit diesem grossen mächtigen Land, welches heute schon indirekt ein Garant (Sic!) für die schweizerische Unabhängigkeit bildet, keine normalen Beziehungen unterhält. Je rascher dieser unmögliche Zustand behoben wird, um so besser für die Schweiz».

La certitude qu'un rapprochement entre Berne et Moscou sera jugé de bonne foi à l'étranger comme l'indice d'un fléchissement de la neutralité suisse fait donc apparaître une modification du statu quo comme une opération particulièrement risquée.

V.

Les considérations qui précèdent peuvent se résumer comme suit:

1) Il est inexact de parler d'une reprise des relations officielles entre la Suisse et l'U.R.S.S., surtout d'une reprise de relations commerciales, car ces relations, qui n'ont jamais complètement cessé d'exister, existent aujourd'hui en fait et en droit. Ce qui donne un caractère anormal aux relations entre la Suisse et l'U.R.S.S., c'est essentiellement que les deux Etats n'entretiennent pas l'un chez l'autre des missions diplomatiques.

2) Les négociations directes, qui ont lieu chaque fois que cela est opportun entre délégations suisse et soviétique, fournissent les bases nécessaires aux échanges commerciaux entre les deux pays. Ce n'est pas l'absence de relations diplomatiques entre Berne et Moscou, mais le régime autarcique de l'U.R.S.S., joint à l'appauvrissement consécutif à la révolution de 1917, qui est cause de ce que la valeur des échanges est très inférieure à ce qu'elle était avant 1914.

3) L'établissement des relations diplomatiques entre Berne et Moscou n'exercerait, vu le régime spécial de l'U.R.S.S., aucun effet décisif sur les exportations suisses dans l'ancien empire russe.

Les inconvénients du système de compensations bilatérales actuel peuvent être atténués par des négociations directes. Lors de récentes conférences entre les délégations suisse et russe des allusions ont déjà été faites à ce sujet.

4) De sérieux avantages économiques ne pouvant résulter de relations diplomatiques entre Berne et Moscou, cette question essentiellement politique doit donc être élucidée à la lumière surtout de considérations politiques.

5) Rechercher l'amitié de tous les Etats est un principe fondamental dans la politique de la Suisse et inclinerait à liquider complètement le différend qui empêche depuis plus de 20 ans des relations normales entre la Confédération et l'U.R.S.S..

6) Il faut prendre garde, toutefois, que le statu quo actuel est certainement préférable à une réconciliation un peu artificielle, si celle-ci devait conduire à une nouvelle rupture. L'U.R.S.S. n'ayant pas abandonné ses plans de révolution mondiale et cherchant à s'immiscer dans la politique intérieure des autres Etats, des intrigues semblables à celles qui ont rendu nécessaire l'expulsion de la mission Bersine semblent difficilement évitables. Il est permis de craindre qu'elles conduisent au même résultat.

7) Après que le nom de la Suisse ait été mêlé, bien malgré elle, aux laborieuses négociations entre Londres et Moscou, un rapprochement entre la Suisse et l'U.R.S.S. ne peut pas ne pas être interprété par certains voisins de la Confédération comme une modification de la politique suivie ces 20 dernières années et comme impliquant un affaiblissement de la volonté de neutralité du peuple suisse. Dans la période d'extrême tension actuelle, laisser naître des doutes à cet égard peut avoir des conséquences de la plus grande gravité.

ANNEXE II

E 2001 (D) 9/1

*Le Ministre de Suisse à Bucarest, R. de Weck,
au Chef de la Division des Affaires étrangères du Département politique, P. Bonna*

L

Bucarest, 5 octobre 1939

Par lettre du 20 juillet dernier, répondant à la vôtre du 4 du même mois⁷, j'avais eu l'honneur de vous faire connaître que je me proposais de vous soumettre verbalement, durant mon séjour en Suisse, quelques considérations sur le problème de nos rapports avec l'U.R.S.S..

Les événements m'ayant obligé à regagner Bucarest en toute hâte avant la fin d'août, il ne m'a pas été possible de donner suite à ce projet.

Aujourd'hui, tous les arguments que l'on pouvait invoquer naguère pour ou contre l'idée d'une reprise des relations diplomatiques entre la Suisse et la Russie des Soviets me paraissent avoir perdu toute valeur actuelle et pratique en présence du pacte germano-russe du 23 août 1939 et de ses conséquences.

L'avis que vous aviez bien voulu me demander peut donc s'exprimer brièvement et sans hésitations.

Après une rupture de plus de vingt ans, la reconnaissance officielle du gouvernement soviétique par le Conseil Fédéral serait interprétée partout, dans les circonstances présentes, comme un acte de faiblesse inspiré par la peur. Dans certains pays, un tel geste pourrait même donner lieu à des réflexions plus malveillantes encore: on y verrait une approbation du rôle joué par l'U.R.S.S. dans la guerre de Pologne, en même temps qu'une entorse donnée à notre neutralité, un encouragement adressé aux «totalitaires», un blâme aux démocraties.

Le rétablissement de relations diplomatiques avec Moscou ne serait pas moins inopportun au point de vue de notre politique intérieure s'il se produisait au moment précis où le parti socialiste

7. *Non reproduits.*

12 AOÛT 1939

301

suisse, naguère partisan d'un rapprochement avec la Russie, vient d'exclure de ses rangs les admirateurs de Staline⁸. Il y a tout lieu de présumer que les socialistes formaient chez nous l'élément le plus nombreux de la partie de l'opinion qui désirait voir le Conseil Fédéral passer l'éponge sur les anciens griefs que la Suisse pouvait avoir contre les Soviets. Si cet élément adopte aujourd'hui une autre attitude, on peut se demander qui, en dehors des communistes, se déclarerait satisfait de voir s'établir une légation de Suisse à Moscou et une légation soviétique à Berne⁹.

8. *Le 16 septembre 1939, le Comité central du PSS décida d'exclure L. Nicole et de ne plus reconnaître «Le Travail» et «Le Droit du Peuple» comme organes officiels du PSS, ce qui incita la majorité des membres vaudois et genevois à quitter le PSS.*

9. *Dans sa lettre du 16 octobre 1939, P. Bonna répond:*

Nous partageons entièrement votre avis que la question de la reprise des relations diplomatiques entre l'U.R.S.S. et la Suisse ne peut être résolue en temps de guerre. Un changement de l'attitude que nous avons conservée pendant vingt ans ne pourrait, en effet, que donner lieu à une interprétation tendancieuse et nuire, par conséquent, à la clarté de notre politique de scrupuleuse neutralité. Le fait que l'U.R.S.S. est aujourd'hui plus que jamais, un facteur essentiel de la politique européenne et qu'il y a inconvénient manifeste à ne pas être exactement renseigné sur ce qui se prépare et se décide à Moscou ne saurait modifier notre point de vue.

Il importe, en revanche, aujourd'hui plus encore qu'il y a quelques mois, de garder présent à l'esprit que l'absence de relations diplomatiques entre la Suisse et l'U.R.S.S. n'implique ni absence complète de relations entre les deux pays ni un état d'hostilité larvée, qui obligerait les représentants des deux Etats dans des pays tiers à se faire grise mine ou à s'ignorer complètement. Les considérations développées à ce sujet dans l'exposé que nous avons adressé, le 15 septembre [*sic! août*] 1939, aux membres de la Commission des Affaires Etrangères et que vous voudrez bien trouver sous ce pli gardent, à notre avis, toute leur valeur (E 2001 (D) 9/1).