

16 JUIN 1940

721

308

E 2809 1/2

*Le Chef de la Division des Affaires étrangères  
du Département politique, P. Bonna,  
au Chef du Département politique, M. Pilet-Golaz*

No UW

Berne, 16 juin 1940

Une note interne de l'E.M.G.<sup>1</sup> a attiré l'attention sur le problème des conventions militaires à conclure ou à ne pas conclure dans l'éventualité du cas N.

La solution de ce problème extrêmement délicat et d'une importance capitale est de la compétence du Conseil fédéral. Elle pose toutefois diverses questions militaires au sujet desquelles il convient que le Commandant en chef de l'Armée se prononce avant qu'une décision soit prise. Cette décision ne peut intervenir qu'au dernier moment, car, si le problème comporte certains éléments constants, il est dominé par un élément variable: la situation générale politique et militaire, qui évolue au jour le jour.

*La décision à intervenir est entièrement libre.* Rien ne la préjuge en droit.

Le traité de Paris du 20 novembre 1815, notamment, donne à la Suisse une base juridique pour appeler à l'aide en cas d'agression. Il ne l'oblige nullement à le faire.

Par la déclaration de Londres du 13 février 1920<sup>2</sup>, la Suisse s'est engagée à faire «tous les sacrifices pour défendre elle-même son propre territoire en toutes circonstances». Mais elle reste libre de se défendre seule ou avec d'autres puissances.

Le 4 décembre 1917, les Gouvernements français, anglais et américain renouvelèrent leur précédente déclaration de neutralité sous réserve «que leurs ennemis n'auraient pas pénétré sur son territoire»<sup>3</sup>. Le Conseil fédéral répondit qu'il lui appartenait seul, en vertu de sa souveraineté et conformément aux déclarations des Congrès de Vienne et de Paris, de prendre les mesures nécessaires à la défense de la Suisse. Il était donc décidé à maintenir la neutralité par ses propres forces et, le cas échéant, à s'opposer à toute violation de la frontière. Cette réponse se terminait par ces mots: «La Confédération revendique pour elle seule le droit de décider si et dans quelles conditions il lui conviendrait de faire appel au concours des puissances étrangères». Cette revendication a été réaffirmée à diverses reprises. Elle n'a jamais été contestée.

La Suisse n'a d'autre part, en raison de sa neutralité, conclu aucun accord ni entrepris aucun pourparler en vue d'organiser une coopération avec un autre Etat pour le cas où elle serait attaquée.

Le problème ne comporte donc qu'une *question d'opportunité*: Est-il avan-

1. Reproduite en annexe. La notice de Bonna s'en inspire sans la reprendre à son compte.

2. Cf. DDS, vol 7.II, annexe au N° 247.

3. Cf. DDS, vol 6, Nos 364, 365, 367 et 368.

tageux pour la Suisse de se défendre seule ou d'appeler un autre Etat à l'aide?

Le Président Max Huber affirmait dans une conférence faite l'automne dernier à l'Ecole polytechnique fédérale de Zurich: «Es ist ... wichtig festzuhalten ... dass die Stellung eines kleinen Staates innerhalb einer selbstsiegereichen Allianz wenig vorteilhaft ist.» Sans doute un petit Etat ne peut-il espérer vaincre seul un ennemi très supérieur en nombre, mais, en s'alliant avec un ou plusieurs Etats plus puissants que lui, il paie d'avance les chances d'une victoire commune en aliénant une partie de son indépendance au profit de ses alliés. Il doit subordonner son armée à un haut commandement étranger. Il perd sa liberté d'action politique, économique et financière pour rester dans tous les domaines solidaire de ses associés. Il a fallu vingt ans à la Belgique pour s'affranchir de la tutelle franco-britannique sous laquelle la guerre de 1914/1918 l'avait placée. En cas de défaite, sa faiblesse le rend plus vulnérable que ses alliés. En cas de victoire, les intérêts du faible ne sont satisfaits qu'au prorata de la force qu'il a apportée à la coalition.

Une victoire finale ne suffit donc pas à elle seule à contrebalancer les inconvénients d'une alliance. Ces inconvénients ne sont compensés que si l'intervention d'un allié puissant a pour effet d'éviter, au moins en partie, au petit pays l'envahissement et le ravage de son territoire par l'ennemi. Cet effet ne peut être atteint que si le concours militaire qui lui est donné est assez rapide et assez massif pour lui permettre de tenir et de vaincre chez lui.

Le sort de l'Etat allié dont le territoire a été entièrement conquis et dont l'existence nominale ne repose plus que sur un gouvernement sans pouvoir effectif et sur les débris d'une armée reconstituée en terre étrangère n'est certainement pas meilleur que le sort de l'Etat qui s'est battu seul et a succombé. Il est probable qu'il est pire, car il subit des représailles, non seulement pour des faits dont il est responsable, mais aussi pour les actes de ses alliés. La guerre durera pour l'Etat envahi aussi longtemps que pour ses alliés, sauf une paix séparée qui ne peut être meilleure que s'il s'était battu seul et l'exposera de plus au reproche de trahison. Si, en définitive, l'envahisseur est vaincu, les chances du petit Etat seront peut-être influencées par son appartenance à la coalition victorieuse, mais l'Etat qui s'est battu seul et a succombé profitera lui aussi de la défaite de son ennemi, surtout s'il a pu se refuser à un règlement définitif.

L'exemple de la Finlande montre qu'un petit Etat qui résiste par les armes à un adversaire très supérieur en nombre peut, même réduit à ses seules forces, espérer sauvegarder son indépendance et se faire respecter de son adversaire. Il montre aussi que l'absence d'un secours militaire ne le prive pas nécessairement de toute aide du dehors, notamment dans le domaine économique et financier. Pour accepter la guerre sans pouvoir croire à la victoire et se passer de l'espérance qu'un allié apportera ce qui manque (aviation, munitions, vivres, etc.), il faut, toutefois, qu'un peuple ait une force morale peu commune.

A ces remarques d'ordre général s'ajoutent pour la Suisse, dans le cas N, les considérations ci-après:

a) Si la Suisse appelle une aide de l'Ouest et place son armée sous un commandement étranger, la défense sera organisée de façon à retarder le plus longtemps possible une avance de l'ennemi en direction de l'ouest et les mesures qui seront prises à cet effet ne seront peut-être pas celles qui permettraient à

16 JUIN 1940

723

l'armée suisse de tenir elle-même le plus longtemps possible en utilisant les ressources de son terrain.

b) Une aide O. aurait, dans les conjonctures présentes, pour conséquence de provoquer une attaque venant du Sud contre la Suisse, qui aurait ainsi à se battre au nord et au sud des Alpes. Cette éventualité redoutable pourrait peut-être être évitée et même transformée en bons offices si la Suisse se défendait seule.

c) On peut espérer qu'en cas de défaite, l'attitude de l'envahisseur serait plus conciliante si la Suisse s'était défendue seule que si elle faisait partie d'une coalition. Il serait, toutefois dangereux de se faire trop d'illusions à cet égard en raison des aspirations pangermanistes avec lesquelles il faudrait compter.

d) Au rétablissement de la paix générale, la Suisse pourrait plus facilement revenir à son statut de neutralité traditionnelle si elle s'est défendue seule que si elle a appartenu à une coalition<sup>4</sup>.

#### ANNEXE

*Notice de l'Etat-Major Général de l'Armée sur les conventions militaires*<sup>5</sup>

#### NOTE.

Concerne: Cas N (conventions militaires)

[S.d.]<sup>6</sup>

Si le cas N venait à se réaliser, il appartiendrait au Conseil fédéral de prendre les décisions qui sont de sa compétence au sujet d'accords à conclure, ou non, entre la Suisse et d'autres états belligérants. Il s'agit là de décisions très délicates et dont la portée peut être considérable pour l'avenir de notre pays. La présente note n'a pas la prétention d'épuiser le problème. Elle a seulement pour objet de signaler certaines questions dont la solution est de nature à influencer sur ces décisions.

1. Jusqu'ici, la Suisse, état neutre, n'a ni entrepris des pourparlers quelconques, ni conclu un accord quelconque avec aucun autre état, en vue d'organiser une coopération au cas où elle serait envahie<sup>7</sup>.

Son seul *devoir* de neutre, au point de vue du droit des gens serait de défendre elle-même son territoire dans toute la mesure de ses forces. Cela ne serait pas seulement son devoir; on peut penser que cela serait aussi une condition sine qua non de la possibilité, pour elle, de survivre à la guerre dans laquelle elle aurait été impliquée.

En revanche, la Suisse serait absolument libre de faire, ou non, cause commune avec les adversaires de son envahisseur éventuel. La question à résoudre serait de savoir si elle a *intérêt* à le faire.

4. Le 17 juin 1940, le Président de la Confédération, M. Pilet-Golaz, adresse une lettre au Général Guisan: Pour examiner les questions soulevées par la note que le colonel Logoz vous a remise et dont il m'a fait tenir une copie, questions qui depuis ont été étudiées par mon département du point de vue de la politique extérieure, j'aimerais avoir un entretien avec mes collègues de la délégation, M. Minger et vous-même. Pilet-Golaz propose que la rencontre ait lieu le 19 juin à son domicile. Sur les conséquences de cette conférence, cf. la lettre du Général Guisan du 25 juin 1940, publiée en annexe III au N° 316.

5. Ce document a été remis à Pilet-Golaz par le colonel Logoz, juriste attaché à l'Etat-Major Général de l'Armée. Cf. E 27/14310 et E 5795/303.

6. Pilet-Golaz a noté en haut à droite sur le document: Reçu le 11.6.40.

7. Pilet-Golaz a noté dans la marge: Exact.

Cette question peut naturellement recevoir des réponses différentes selon les circonstances existant au moment où elle se poserait.

2. La situation de la Suisse est différente de celle d'autres états neutres d'Europe qui ont été déjà impliqués dans la guerre. Notamment, la Suisse n'a pas de colonies sur lesquelles elle pourrait éventuellement s'appuyer pour continuer la guerre au cas où son territoire serait totalement occupé par l'agresseur.

3. Du point de vue militaire, on devrait se demander si l'état ou les états entrant en ligne de compte comme alliés éventuels de la Suisse seraient en mesure de nous fournir une *aide militaire efficace et suffisamment prompte* pour la défense de *notre territoire*. On ne doit, en effet, pas perdre de vue que, comme l'a dit Max Huber dans une conférence faite l'automne dernier à l'École Polytechnique fédérale de Zurich: «Es ist ... wichtig festzuhalten, ... dass die Stellung eines Kleinstaates innerhalb einer selbst siegreichen Allianz wenig vorteilhaft ist.» En particulier et tout d'abord, une telle alliance impliquerait la subordination de l'armée suisse à un Haut Commandement étranger. Au point de vue opératif nous serions ainsi, dans une large mesure, liés par les décisions que ce commandement prendrait et qu'il prendrait avant tout *dans son intérêt*. De même, on ne doit pas se dissimuler que les intérêts politiques de la Suisse ne pèseraient éventuellement pas lourd aux regards des intérêts des grands états de la Coalition, qui seraient inévitablement d'une tout autre nature.

La question de savoir si ces inconvénients seraient acceptables dépend de divers facteurs; avant tout, il s'agirait d'examiner si l'on est en situation de nous assurer, pour la défense efficace d'une partie au moins de notre territoire, un concours militaire *suffisant et accordé à temps*. Il est clair qu'en particulier, le facteur temps serait, pour la Suisse, d'une très grande importance en ce qui concerne ce concours. Ce qu'il nous faudrait, pour nous permettre de tenir sur notre territoire, ce ne serait pas de l'aviation, des troupes blindées, de l'artillerie, des divisions, etc., dans six mois ou un an, mais un concours *immédiat et assez massif* pour nous permettre de tenir chez nous.

4. On doit se demander également quelle serait, vis-à-vis de la Suisse, l'attitude de l'agresseur éventuel et quel pourrait être l'effet de la guerre sur notre pays, selon que nous ferions, ou non, cause commune avec les grandes puissances déjà en guerre avec l'agresseur.

Il faut tenir compte aussi du facteur italien. L'appui politique de l'Italie, à supposer que nous ayons intérêt à le demander au cours de la guerre éventuelle, pourrait-il être obtenu plus facilement dans le cas où la Suisse ferait partie de la coalition adverse, ou bien dans le cas où la Suisse suivrait l'exemple de la Finlande, c'est-à-dire aurait décidé de se battre seule?

5. Une autre question importante est celle de savoir quelle pourrait être notre situation lors des négociations de paix, selon que nous aurions, ou non, fait cause commune avec les adversaires principaux de notre agresseur éventuel. Si l'on écarte l'hypothèse d'une «paix blanche», deux éventualités sont à considérer:

ou bien la coalition *franco-anglaise* est victorieuse. Dans ce cas, la situation de la Suisse serait-elle plus défavorable si elle s'était battue seule? En tout cas, même dans cette hypothèse, notre résistance aurait, dans une certaine mesure, rendu service à la coalition victorieuse;

ou bien la coalition *italo-allemande* est victorieuse. Dans ce cas, le moins qu'on puisse prévoir est que notre sort ne serait pas aggravé par le fait que nous aurions combattu seuls, sans nous allier à la coalition adverse.

6. Si la Suisse se battait seule, la question se poserait également de savoir quelle serait sa situation au cas où l'agresseur parviendrait à occuper tout ou partie du territoire suisse<sup>8</sup>. D'autres questions encore peuvent se poser. Elles peuvent cependant être laissées de côté pour examen ultérieur.

---

8. Pilet-Golaz a noté un point d'interrogation dans la marge.