

5 AVRIL 1943

1069

333

E 1005/4

CONSEIL FÉDÉRAL
Procès-verbal de la séance du 5 avril 1943

Instructions au Ministre de Suisse à Madrid

Secret

Département politique. Verbal.

M. le Chef du Département politique rappelle l'exposé verbal qu'il a fait en séance du 2 avril¹ concernant les instructions à donner à notre Ministre à Madrid au sujet de la réponse à exprimer aux ouvertures qui lui ont été faites le 15 février par le Chef de la Section politique du Ministère espagnol des Affaires extérieures quant aux contacts à établir entre certains Etats neutres en vue d'une action commune au moment de la paix².

Le Chef du Département a revu le texte dont il avait donné connaissance à la dernière séance, afin de tenir compte de quelques observations présentées lors de la discussion. Le nouveau texte définitif présenté aujourd'hui est adopté à l'unanimité par les membres du Conseil (voir annexe)³.

ANNEXE I

E 2200 Madrid 1968/142/12

Le Ministre de Suisse à Madrid, E. Broye,
au Chef du Département politique, M. Pilet-Golaz

Copie

L Confidentiel

Madrid, 19 février 1943

Ainsi que j'ai eu l'honneur de vous en informer brièvement par mon télégramme de samedi, 15 de ce mois⁴, le Chef de la Section politique du Ministère des Affaires extérieures m'a fait, à votre intention, une communication verbale dont l'importance ne vous échappera pas, puisqu'elle comporte une première initiative de l'Espagne d'organiser, ou tout au moins de songer à organiser une prise de contact des Etats neutres, en vue de la préparation d'une action ou d'une intervention commune au moment de la paix.

Pour que vous puissiez apprécier la valeur exacte qu'il convient de donner à ces ouvertures du Ministère, je dois vous décrire dans le détail comment elles ont été initiées.

Au cours d'une réception donnée en l'honneur du nouvel Ambassadeur allemand von Moltke, j'eus une longue conversation avec le Chef de la Section politique au sujet d'une question toute

-
1. *Nous n'avons pas trouvé de traces de cet exposé dans les procès-verbaux du Conseil fédéral.*
 2. *Cf. annexe I au présent document.*
 3. *Cf. annexe II au présent document.*
 4. *Non retrouvé.*

différente, soit celle de la réouverture d'une ligne aérienne entre la Suisse et l'Espagne et c'est là que M. Doussinague me fit quelques allusions à l'opportunité, à la possibilité pour les Neutres de se concerter tôt ou tard. Il fut décidé que j'irais le voir pour tirer au clair la question de la ligne aérienne. Il me convoqua lundi soir 15 février. Après avoir épuisé le sujet pour lequel je lui rendais en somme visite, M. Doussinague se mit à me parler des pays neutres, du rôle heureux qu'ils pourraient être appelés à jouer au moment de la paix, grâce à la sérénité qu'ils auront conservée, grâce à l'absence chez eux de la haine et de la passion qui aveugleront encore les belligérants et surtout les vainqueurs, qui ne sauraient être quelques dictateurs qui viendraient imposer leur volonté, cette fois-ci. Je m'efforce de reproduire le plus fidèlement possible les paroles du diplomate espagnol. – Les Neutres doivent avoir leur mot à dire à la paix, puisque pendant la guerre ils en auront été atteints directement dans leur vie intérieure, économique et politique, lorsque l'incendie faisant rage dans leur voisinage, leur maison a failli prendre feu. La mobilisation de leurs armées a bouleversé les bases financière, sociale et économique de leurs pays, de même que le blocus et le contre-blocus de guerre pratiqués par les belligérants. L'Espagne songerait à voir les Neutres se concerter, prendre contact – l'union faisant la force –, pour examiner sans trop tarder si et dans quel sens ils ne pourraient pas conjuguer leurs efforts pour faire valoir, le moment venu, leurs droits communs ou aussi particuliers. Cependant, comme M. Doussinague a insisté beaucoup sur la sérénité et l'impartialité qui seraient l'apanage visible des Neutres, il est permis de penser que dans l'idée du Ministère les Neutres ne feraient peut-être pas que s'occuper de leurs intérêts collectifs.

L'Espagne envisagerait, toujours selon M. Doussinague, la formation d'un groupe analogue à celui qui fonctionna à Genève en 1933⁵ et qui comprenait six pays neutres, la Norvège, la Suède, le Danemark, l'Espagne et la Suisse, (bien que le représentant de notre pays n'y figurât, si je ne fais erreur, que comme observateur). Aujourd'hui le groupe à former comprendrait l'Espagne, le Portugal (qui vient de consacrer sa solidarité avec l'Espagne par la création du bloc ibérique)⁶, la Suisse, la Suède et l'Irlande. La Turquie et l'Argentine en seraient éliminées, du moins pour le moment, le sort de la première dépendant encore trop du développement des hostilités, la seconde étant encore trop sollicitée par la solidarité américaine renforcée par le récent exemple du Chili⁷, ainsi que par les pressions anglo-saxonnes, l'Espagne ne voulant pas déplaire à l'Amérique.

M. Doussinague m'a fait comprendre qu'il me faisait bien part de ces déclarations pour que je vous en donne connaissance, en me priant de lui faire connaître quel accueil vous pensiez leur réserver.

Cette initiative de l'Espagne jusqu'ici non belligérante qui subitement semble vouloir se mettre à la tête des Neutres, ne manquera pas de vous surprendre peut-être de prime abord. En effet, si comme je vous l'ai déjà dit dans mes derniers rapports politiques, la politique extérieure de l'Espagne tendait depuis la chute de M. Serrano Suñer⁸ et son remplacement par le Comte Jordana à glisser vers la neutralité, il n'en reste pas moins que le décret du 12 juin 1940 proclamant la non-belligérance n'a pas été abrogé, qu'en sa qualité de signataire du pacte anti-komintern, l'Espagne combat la Russie avec sa Division Bleue, et que toute sa presse et son idéologie politique sont entièrement alignées aux idéologies totalitaires. Il n'est qu'à lire les tout récents discours de M. Arrese, Secrétaire de la Phalange et du Conseiller National Tovar, pour se rendre compte de l'abîme qui existe entre la neutralité, telle que nous la concevons et la pratiquons et la neutralité que l'Espagne croirait pouvoir adopter aujourd'hui. Selon M. Arrese, la mission actuelle de l'Espagne est de pousser l'Europe entière vers une nouvelle croisade anti-communiste. M. Arrese termina son discours en disant: «N'envisageons pas l'avenir avec une inquiétude de pusillanimes, mais avec une impatience d'élus.» Quant à M. Tovar, il a prononcé il y a trois jours un discours exalté devant la Milice universitaire qui se concilie difficilement avec l'essence même de la neutralité: L'Espagne se

5. Cf. vol. 11 des DDS, N° 39+A et annexe au N° 230.

6. Le 20 décembre 1942, lors de la visite du Ministre des Affaires étrangères espagnol, Jordana, à Lisbonne.

7. Le 20 janvier précédent, le Chili a rompu ses relations diplomatiques avec les pays de l'Axe.

8. Cf. N° 247.

trouve, dit-il, d'un côté devant le danger, de l'autre côté devant la résignation, la renonciation et la lâcheté... Nous ne pouvons pas vivre tranquilles, lorsque nous nous sentons les héritiers des hommes qui ont fait l'histoire de l'Espagne. C'est une lâcheté de les renier... Ce sont les Espagnols qui ont mené la défense du catholicisme contre la Réforme et pour l'unité morale des hommes. ... La haine nourrie contre l'Espagne est due à sa grande ambition de son entreprise contre-réformiste. ... Ce monde agonisant et liquidé qui se base sur la Réforme, ce monde bourgeois qui agonise devant la révolution actuelle ... Par conséquent, il faut créer un Etat capable de canaliser l'énergie formidable du peuple. ... Et s'adressant aux milices universitaires à la veille de leur appel sous les drapeaux l'orateur leur dit: «C'est le moment pour vous d'accepter avec plus d'orgueil et de joie cette nouvelle obligation, avec une volonté plus grande que ce service militaire que l'on faisait avant la guerre, à l'exception glorieuse des guerres africaines, on ne savait trop pourquoi. Enfin, sa péroraison... «nous ne voulons pas une Espagne stabilisée, mais une Espagne qui monte».

Mais pour fixer quelle position vous devrez prendre vis-à-vis de l'initiative espagnole, nous ne devons pas nous attarder à déterminer quel a été le degré de neutralité morale ou politique de l'Espagne dans le conflit pour favoriser un belligérant au détriment de l'autre, mais il s'agit pour nous ici de considérer la neutralité par opposition à la belligérance, le groupe des Neutres à former étant bien finalement celui des pays qui ont échappé à la guerre et qui veulent quand même faire entendre leur voix à la paix. M. Doussinague m'a d'ailleurs fait remarquer que la non-belligérance de l'Espagne était différente de celle de l'Italie avant juin 1940 qui équivalait à une position de surveillance et de pré-belligérance d'une alliée qui tôt ou tard devait entrer en guerre et que dans le conflit entre l'Allemagne et l'Angleterre l'Espagne avait toujours été neutre, sa non-belligérance n'ayant été adoptée que lorsque la guerre s'étendit à la Méditerranée par l'entrée de l'Italie en guerre, puis à la Russie. Je dois ajouter aussi qu'il existe en Espagne, même officielle, de très forts courants pour la neutralité, la Restauration et même pour une Régence prochaine (bien qu'à la dernière heure il semble que de nouvelles difficultés aient surgi pour que les Cortes s'en occupent) et qu'à la tête de ces courants se trouve le Général Franco lui-même et presque tout le Gouvernement. Les discours enflammés des Chefs de la Phalange relatés plus haut, bien que publiés et commentés par toute la presse espagnole comme le credo politique de l'Espagne ne sont en réalité que l'expression de la seule Phalange et il n'est même point incertain que le Général Franco les tolère pour mieux démontrer à l'Angleterre et à l'Amérique tous les efforts qu'il doit déployer pour garder l'Espagne neutre et obtenir ainsi d'elles plus aisément le ravitaillement du pays.

M. Doussinague m'a dit enfin qu'il avait fait une démarche semblable auprès des Ministres de Suède et d'Irlande. Le Ministre suédois⁹ est venu me voir, il partageait les mêmes sentiments que ceux que je vous ai exposés plus haut. Il paraissait aussi surpris de la démarche de M. Doussinague au moment même où, comme je le relate aussi plus haut, la presse publiait les discours des Chefs phalangistes, qui ne s'inspiraient pas précisément des principes d'une neutralité intégrale. Il se demandait également à quels mobiles l'Espagne pouvait bien obéir. Il m'annonça qu'il en avait déjà saisi son Gouvernement et qu'il avait proposé à Stockholm d'inviter le Ministre de Suède à Berne à prendre contact avec votre Département à ce sujet. J'ai estimé devoir vous en prévenir par mon télégramme sus-rappelé. Quant au Ministre d'Irlande qui devait partir ces jours-ci en congé pour Dublin, il en saisira personnellement son Gouvernement, le Portugal devant sans doute déjà être d'accord avec l'Espagne.

L'initiative espagnole ne manque pas d'être délicate. Sous la forme qu'on lui donne, elle ne constitue d'ailleurs qu'un sondage auprès des Gouvernements neutres qui lui donneront sans doute la réponse provisoire ou dilatoire qu'appelle une telle entrée en matière, dépourvue encore de toutes les précisions qui permettraient d'apprécier la nature et le rôle du groupement à former.

Je serai heureux de connaître quelle position vous aurez cru devoir prendre en présence de ce

9. Dans une lettre datée du 8 mars, M. Pilet-Golaz met au courant le Ministre de Suisse à Stockholm, P. Dinichert, de la démarche de J. Doussinague auprès du Ministre Broye (E 2200 Madrid 1968/142/12).

1072

5 AVRIL 1943

premier pas de l'Espagne qui non seulement paraît ainsi s'engager résolument sur la voie de la neutralité, mais qui révèle surtout qu'elle espère ainsi échapper au conflit et faire partie des quelques rares pays qui auront pu rester neutres dans ce sens jusqu'à la paix.

Et c'est bien en considérant la neutralité dans ce dernier sens que vous estimerez sans doute devoir poursuivre avec le Ministère la conversation obligeamment engagée par lui.

ANNEXE II

E 2200 Madrid 1968/142/12

*Le Chef du Département politique, M. Pilet-Golaz,
au Ministre de Suisse à Madrid, E. Broye*

L Confidentiel

Berne, 5 avril 1943

Le moment nous paraît venu de vous faire parvenir des instructions précises au sujet de la réponse à donner aux ouvertures qui vous ont été faites, le 15 février, par le Chef de la section politique du Ministère espagnol des Affaires extérieures au sujet des contacts à établir entre certains Etats neutres en vue d'une action commune au moment de la paix¹⁰.

Cette réponse doit être verbale et se placer dans le cadre d'une conversation avec M. Doussinague. Comme nous attachons beaucoup de prix à ce qu'elle soit fort aimable, mais en même temps très prudente, nous souhaiterions que vos paroles s'inspirassent le plus possible du canevas ci-après:

1) Le Gouvernement fédéral, auquel vous avez rendu compte en détail de votre entretien du 15 février, en a pris connaissance avec le plus sympathique intérêt; les précisions que M. Calderon a développées au cours de la conversation que nous eûmes avec lui le 16 mars¹¹ ont également retenu toute son attention.

10. Cf. annexe I, ci-dessus.

11. Sur cet entretien, cf. la notice de Pilet-Golaz, datée du 17 mars: M. Calderon vient auprès de moi le 16 mars 1943 à 16 h. 15. L'objet de ses communications est le même que celui de la conversation entre M. Broye et le Chef de la Section politique du Ministère des Affaires étrangères d'Espagne: les efforts des neutres en faveur de la paix et la défense de leurs intérêts lors de la conclusion de celle-ci.

Il y a quelques jours seulement que M. Calderon a reçu des instructions. Il semble qu'au début, le Gouvernement espagnol ait voulu traiter avec les Ministres accrédités à Madrid.

M. Calderon me signale un troisième point qui devrait arrêter l'attention des gouvernements consultés: la lutte contre le communisme. Cela ne figurait pas dans le rapport de M. Broye.

Je lui explique que, pour l'instant, je complète mes informations en recueillant quelques renseignements et échos dans les capitales des pays consultés. Je ne cache pas que notre position est un peu particulière: notre neutralité a un caractère très strict et permanent. C'est pourquoi nous n'entrons jamais dans des groupes; nous n'y faisons pas adhésion. Mais cela n'empêche pas d'être tenus au courant par des observateurs. Pour l'instant, j'ai l'impression – mais c'est une impression – qu'il ne devrait y avoir que des échanges de vues, un peu comme ceux que nous pratiquons avec la Suède et qui ne sont pas la conséquence de conventions ou d'engagements.

Bien entendu, l'idée de la paix et la défense des droits des neutres nous sont hautement sympathiques. La plus grande prudence cependant s'impose alors que les événements sont loin d'avoir terminé leur évolution.

M. Calderon comprend tout cela. Il me dit que précisément, il avait demandé des instructions complémentaires à son Gouvernement, parce qu'une phrase l'avait fait réfléchir: celle qui avait trait à l'opportunité d'éviter la destruction complète d'un peuple. Il avait fait observer qu'on pourrait supposer que c'était une intervention en faveur de l'Allemagne, donc d'un pays déter-

2) Aucun pays n'aspire davantage que la Suisse, qui n'a rien à gagner et tout à pâtir des dissensions en Europe, au rétablissement d'une paix durable. Notre pays ne peut donc que souhaiter vivement que la paix qui mettra fin à la guerre mondiale actuelle ne contienne pas les germes de nouveaux conflits, ce qui ne peut évidemment être le cas que si elle est empreinte d'un esprit de modération et de sérénité. Nous ne pourrions donc qu'applaudir aux efforts dans ce sens. Héritier d'un passé prestigieux, le Gouvernement espagnol a le crédit moral nécessaire pour faire écouter, dans une grande partie du monde notamment, la voix de la sagesse et de l'expérience politiques.

3) Malgré la chaude sympathie avec laquelle nous suivrons l'action modératrice dont M. Dousinague a esquissé le programme et l'appui qu'elle pourrait trouver dans les autres pays neutres, il nous paraît difficile de nous y associer directement et étroitement nous-mêmes. Il découle, en effet, de la nature très particulière de notre neutralité de nous tenir à l'écart de tout groupement limité sur le plan de la politique générale.

4) La neutralité de la Suisse ne saurait, en effet, se comparer – encore moins servir d'inspiratrice et de modèle – à la neutralité d'autres pays. Non que nous ayons la prétention de la croire meilleure ou plus complète, mais parce qu'elle est d'une autre essence. La neutralité suisse n'est pas seulement traditionnelle; celle des Etats qui sont restés à l'écart des guerres du XIX^e et du XX^e siècle l'est aussi. Elle est permanente et contractuelle. Elle est assurée d'avance, pourvu qu'ils la respectent, à tous belligérants présents ou futurs en vertu d'engagements qui ont été reconnus dans l'intérêt de l'Europe. La Suisse ne saurait s'en départir sans manquer à sa promesse. Les autres Etats neutres, même traditionnellement neutres, n'ont rien promis de semblable. Leur politique présente n'engage pas leur politique à venir. Ils sont donc plus libres de donner des conseils et de faire prévaloir leurs vues.

5) La nature très particulière de sa neutralité a empêché, même en temps de paix, la Suisse de s'affilier à des groupements particuliers d'Etats et de participer activement à des échanges de vues concertés sur des problèmes de politique générale, même lorsqu'ils touchaient d'assez près aux questions qu'elle avait elle-même à résoudre. Elle n'a pas adhéré, notamment, au groupe d'Etats dit d'Oslo¹², tout en suivant ses travaux avec une sympathique attention. Il ne serait dès lors guère concevable que la Suisse participât en temps de guerre à une réunion ou entente plus ou moins permanente d'Etats neutres en vue de la préparation de la paix, si ce n'est peut-être par l'envoi d'un observateur officieux.

6) La réserve que nous devons observer n'a toutefois rien d'une attitude négative, moins encore d'une attitude hostile. Il est toujours très intéressant pour nous de connaître les vues d'autres Etats. Cela peut nous permettre, dans la mesure conciliable avec notre neutralité permanente, de mener de notre côté une politique de parente inspiration et de seconder ainsi leurs efforts. Nous serons dès lors toujours prêts à étudier, de cas en cas, les problèmes concrets sur lesquels le Gouvernement espagnol trouverait à propos de prendre contact avec nous, lorsqu'il s'agit d'affirmer les droits des

miné, d'un des belligérants déterminé, et qu'il pensait que ce n'était pas utile à l'ouverture des échanges de vues. C'est vrai, ai-je déclaré. Nous ne pouvons prendre parti pour personne. Nous ne pouvons prendre parti que pour nous et pour la cause de l'humanité.

Je lui ai promis que lorsque j'aurai complété ma documentation et que je donnerai des instructions à M. Broye, je le préviendrai. On peut avoir avec lui des conversations très pondérées. C'est un homme prudent et réfléchi, sans passion idéologique.

De son côté, il me fera tenir un extrait des instructions qu'il a reçues de son Gouvernement, pour mon dossier (E 2809 1/2).

Le 22 mars, dans une lettre au Ministre Broye, Pilet-Golaz ajoute que: [...]

M. Calderon a bien voulu, à titre personnel, me promettre un extrait des instructions et informations qu'il avait reçues de Madrid. Il m'est parvenu hier. Je vous en envoie un double pour votre orientation. Vous constaterez que le communisme y joue un très grand rôle. Est-ce un pacte antikomintern, édition pour neutres, que l'on envisage? (E 2200 Madrid 1968/142/12).
12. Cf. DDS, vol. 12, Nos 173, 222 et annexe au N° 350, et vol. 13, Nos 164 et 172.

1074

5 AVRIL 1943

Etats neutres et leur intérêt au rétablissement de la paix générale, comme aussi dans les domaines où les Etats qui ne participent pas à la guerre peuvent contribuer à en atténuer les maux.

Tout en vous en tenant aux idées générales susénoncées, vous répondrez entièrement à notre pensée en les formulant de la façon la plus propre à ménager les susceptibilités du Gouvernement espagnol et à souligner les sentiments d'amitié qui nous animent à son égard ¹³.

13. *Dans sa lettre au Chef du Département politique, du 13 avril, le Ministre Broye relate son entretien de la veille avec J. M. Doussinague, au cours duquel il a exposé la position de la Suisse en s'inspirant fidèlement des instructions reçues de Berne (E 2200 Madrid 1968/142/12).*