

*Exposé du Chef du Département politique, M. Pilet-Golaz,
lors de la séance du 12 septembre 1944 de la
Commission des Affaires étrangères du Conseil national¹*

PV

[Berne, septembre 1944]

Monsieur le Conseiller fédéral Pilet-Golaz se propose, au cours de son exposé, de traiter deux questions distinctes: dans la première partie il jettera un coup d'œil général sur la situation et la politique internationales. La deuxième partie aura pour objet l'organisation de son Département qui est actuellement en pleine transformation. M. Pilet-Golaz tient en effet à ce que les membres de la Commission soient parfaitement orientés sur cette organisation étant donné les contacts fréquents qu'ils seront appelés à avoir avec les différents collaborateurs du Département politique.

M. Pilet-Golaz souligne tout d'abord que son exposé sera plus mouvant que de coutume et pourra de ce fait paraître moins préparé. Il sera en tout cas moins apprêté étant donné le temps très limité dont il dispose. Il ne sera pas consacré aux opérations de guerre mais traitera d'un certain nombre de problèmes plus concrets.

La guerre. Elle se déroule à peu près sous nos yeux et les membres de la Commission en connaissent aussi bien les péripéties que le Chef du Département. Les événements se succèdent à un rythme accéléré: ce qui est vrai aujourd'hui

1. *Ce procès-verbal a été rédigé par J.-P. Jéquier, du Département politique.*

La séance est présidée par E. Bärtschi et les Conseillers nationaux présents sont: F. Borella, R. Bringolf, C. Crittin, E. Dietschi-Basel, A. Favre, H. Häberlin, A. Oeri, K. Renold, J. Riedener, W. Riva, J. Schmid-Solothurn, F. Giovanoli.

Dans son introduction, le Président souligne l'importance de cette séance au moment où la guerre atteint son point culminant, où nous traversons une des époques les plus sérieuses de l'Histoire et où les événements actuels peuvent avoir sur notre pays d'incalculables conséquences. Il rappelle que la Commission des Affaires étrangères a tout particulièrement pour fonctions d'étudier, en étroite collaboration avec le Département politique, la préparation des problèmes d'après-guerre et les différents projets qui inspireront notre politique étrangère.

Sur le rôle de la Commission des Affaires étrangères (créée en 1936) du Conseil national, cf. le rapport de G. Keel du 5 février 1945, E 2801/1967/77/8.

ne le sera peut-être pas demain; il convient donc de ne pas s'engager dans des spéculations. Il est certain en tout cas que nous sommes maintenant à la dernière phase critique, celle que l'on désigne très bien en allemand par le terme «eng Pass», autrement dit entre Charybde et Scylla. Cette phase se déroule à peu près comme nous l'avions prévue. Avec beaucoup d'habileté, le parti assaillant (qu'on ne confonde pas l'assaillant qui a actuellement l'initiative des opérations avec l'agresseur qui est responsable de l'attaque) désire cacher ses intentions. A cet effet, sa presse monte en épingle certains succès comme s'ils étaient considérables et passe sous silence d'autres succès beaucoup plus décisifs mais moins apparents.

Sous le fard des nouvelles de guerre, il faut tâcher d'en découvrir la véritable chair et surtout le squelette. A ce sujet, il ne faut pas perdre de vue le rôle important de la mer. L'Angleterre et les Etats-Unis sont des pays marins et la liberté des mers est une des conditions de leurs succès. La durée de l'évolution de cette guerre est difficile à préciser; rapide si elle est d'ordre psychologique, elle peut être très lente si elle est d'ordre militaire.

Dans l'ordre militaire, le Commandement allemand a commencé un peu tard peut-être à regrouper ses forces. Les Allemands ont donné l'ordre de retraite dans le sud de la France dès le début du débarquement. Dans la mesure où ils ont pu retirer leur armée à temps, elle est en grande partie intacte. Nous faisons la même constatation en Finlande, en Grèce et en Norvège. Est-ce assez tôt? Incontestablement, toutefois, ce regroupement s'effectue. Militairement, la défaite n'est donc pas encore acquise; certains Allemands croient encore à la possibilité de passer un hiver et d'arriver au printemps où ils pourront employer alors de nouvelles armées. A ce propos, il convient de ne pas prendre à la légère les armes dites secrètes, pas plus qu'il ne faut les prendre au tragique car l'emploi de ces armes ne changera pas le cours de la guerre. Il est vrai que la production allemande diminue dans de fortes proportions, que les transports sont désorganisés: tout cela fait présager un hiver difficile. Mais il faut s'attendre à toutes les surprises.

Nous approchons donc de la fin des hostilités en Europe et l'on peut envisager de ce côté une lueur d'espérance, ce qui ne signifie point, et cela est important, que les hostilités prendront fin. Elles continueront dans le Pacifique et l'Europe y sera directement intéressée: l'Angleterre d'abord, puis la France qui a un empire d'Extrême-Orient, certains pays, enfin, comme la Hollande, qui ont de grandes possessions coloniales, auront à s'en mêler. Il convient de ne pas se bercer sur ce point d'illusions dangereuses: l'Europe restera pendant assez longtemps dans un état de guerre mixte.

Que l'évolution de la guerre présente de sérieux dangers pour la Suisse est incontestable. L'un des plus grands consiste dans les incidents aériens qui se sont passés récemment à notre frontière. Ce péril reste inévitable mais il va de soi que nous ne sommes pas restés inactifs à ce sujet. Au début de la semaine dernière, quand les mouvements de retraite allemands se sont dessinés en direction de la trouée de Belfort, nous avons pris contact avec le Gouvernement américain à Berne par l'entremise de sa Légation et directement à Washington, non pas tant pour attirer son attention sur certains petits incidents mais pour lui rappeler la situation particulièrement exposée de la Ville de Bâle. Le Départe-

ment a reçu une réponse de la Légation à Washington en date du 9 septembre² selon laquelle M. le Ministre Bruggmann et notre Attaché militaire³ avaient reçu du Gouvernement américain l'assurance que des instructions spéciales seraient envoyées aux troupes à ce sujet. M. Pilet-Golaz est persuadé que ces promesses sont sincères et que ces instructions ont été données. Seront-elles toujours suivies à la lettre, c'est là une autre question. Les armées de milices ont quelquefois plus de peine à exécuter certains ordres que les armées de métier, la bonne volonté ne manque pas mais des difficultés matérielles considérables lui font parfois échec. Les jeunes gens composant l'armée américaine peuvent, par suite d'une formation géographique insuffisante, ne pas savoir exactement ce qu'est l'Europe. Notre frontière aussi, il faut la reconnaître, n'est pas facile à suivre. M. Pilet-Golaz est certain toutefois qu'il n'y a pas d'arrière-pensée chez les Américains; nous devons multiplier nos efforts afin que ces incidents ne se reproduisent plus mais notre salut viendra surtout de l'éloignement du front de nos frontières.

A côté de ces incidents désagréables et souvent douloureux, il existe aussi d'autres dangers:

Le *danger de passage* n'est pas le moindre et a fait l'objet de nos constantes préoccupations d'entente avec l'Etat-Major de l'Armée. L'exercice stratégique qui s'est déroulé en mai dernier était basé précisément sur la supposition d'armées américaines et allemandes demandant le passage par notre pays, donnée qui avait été fournie par le Département Politique. Mais les événements se sont précipités depuis lors et M. Pilet-Golaz ne croit pas que personne, stratégiquement ou politiquement parlant, ne songe à passer chez nous. Cependant, toutes précautions devaient être prises et il était temps de mobiliser. A tout moment nous pouvons avoir affaire à des gens qui voudraient passer de force: certains corps de troupes allemands sont encore fort combattifs et, suivant leurs intentions, il faut être en état de les arrêter et de les repousser. Il faut tenir compte que les intentions des Gouvernements ne sont pas toujours un gage certain de l'attitude qu'adopteront les militaires. M. Pilet-Golaz cite à ce propos l'exemple déjà ancien de l'armée du Général Clinchant qui n'aurait pas hésité à passer en Suisse par la force si elle en avait eu les moyens. Elle n'a pu le faire. M. Pilet-Golaz avait donc conseillé l'adoption de mesures militaires appropriées et c'est avec satisfaction qu'il en a salué l'exécution.

Nous avons maintenant à nous garder tout spécialement sur le front ouest et sur le front nord mais le danger peut se déplacer et peut-être serons-nous amenés à prendre des mesures identiques au sud.

D'autres considérations nous commandaient de renforcer notre dispositif militaire:

Tout d'abord, le *contrôle des réfugiés*. Ce contrôle est de première importance, ne serait-ce que pour des raisons d'hygiène; on ne connaît que trop quelle est la situation à ce point de vue en France par exemple et dans quel état se présentent les réfugiés à nos frontières. Il faut laver ces gens, les désinfecter, prendre toutes dispositions afin qu'ils ne puissent contaminer notre popula-

2. E 27/9801/Bd. 4.

3. Jean A. Notz.

tion. Ces mesures sont indispensables pour ne pas entraver notre action de secours d'après-guerre.

Cet aspect de la question mis à part, il y a également les éléments indésirables dont on s'inquiète beaucoup tant en Suisse qu'à Washington. La Suisse a toujours affirmé que le droit d'asile est un des attributs de sa souveraineté. Or, on a beaucoup abusé de ce terme en l'employant à tort: on n'accorde pas le droit d'asile, on l'exerce. Pour l'exercer, nous avons posé un certain nombre de conditions:

- 1° Maintien de la sécurité extérieure du pays;
- 2° Maintien de l'ordre intérieur;
- 3° Mérite du requérant;
- 4° Existence d'un danger mortel.

1° Il est bien évident que nous ne pouvons exposer inutilement notre sécurité extérieure pour exercer le droit d'asile. Il serait impardonnable, dans ces conditions, de ne pas tenir compte des réactions des autres Etats lorsque nous examinons si nous voulons accueillir telle ou telle personne.

2° La sécurité extérieure d'un pays dépend tout d'abord de l'ordre intérieur. Un pays sans armée mais avec une cohésion intérieure saine peut se défendre. Au contraire, les plus grands dangers menacent le pays qui n'a su conserver l'ordre à l'intérieur. Aucun étranger ne sera reçu qui puisse compromettre cet ordre.

3° Il ne faut pas que les gens que nous recevons se soient comportés vis-à-vis de la Suisse de façon inamicale.

4° Il est évident qu'il faut tenir compte dans l'exercice du droit d'asile de la situation d'une personne pourchassée et à qui l'entrée de notre pays peut sauver la vie. Ce sont de ces principes que nous nous sommes inspirés jusqu'à ce jour et nous nous en sommes bien trouvés.

Lorsque nous furent remises l'année dernière les notes anglaise et américaine touchant l'exercice du droit d'asile⁴, nous n'avons pas répondu tout de suite, nous avons attendu un certain temps pour connaître la réaction des autres pays. Récemment, on s'est de nouveau préoccupé de cette question aux Etats-Unis et en Angleterre. M. Pilet-Golaz répondit à ce propos aux représentants anglais et américains que notre Gouvernement s'était toujours montré sage dans ce domaine et que cette sagesse était leur meilleure garantie. Cette réponse parut les satisfaire.

Il est bien entendu qu'il y a des cas limites où l'on peut avoir des hésitations. D'autres cas, au contraire, sont si évidents que la question de la conduite à suivre ne se pose même pas. M. Laval par exemple, à propos duquel certaines inquiétudes s'étaient manifestées lorsqu'il s'était rapproché de la Suisse, ne sera pas accepté dans notre pays.

Indépendamment des réfugiés, nous avons également à nous préoccuper des *sorties*.

Les prisonniers de guerre évadés sont, en vertu du droit international, libres

4. *Notes du 31 juillet 1943*. E 2001 (D) 3/264.

Lors de sa séance du 19 août 1943, le Conseil fédéral approuve l'aide-mémoire rédigé par le Département politique pour répondre aux notes américaines et britanniques; cf. PVCF Nos 1415 et 1473, E 1004.1 1/436.

de rentrer dans leur pays. S'ils ne l'ont pas fait jusqu'à ce jour, c'est que cela leur était matériellement impossible. Il fallut donc leur assigner une résidence. Des négociations sont en cours en vue du départ des prisonniers de guerre américains (leur nombre ne dépasse pas 80 à 100) et des prisonniers de guerre anglais (beaucoup plus nombreux: de 5 à 6000). Parmi ces derniers, on compte des ressortissants de tous les dominions, ce qui n'est pas pour faciliter le problème.

Les *internés* seront gardés dans notre pays jusqu'à la fin de la guerre et sont, plus que les prisonniers de guerre, une source de soucis pour les autorités; les Polonais surtout commencent à s'énerver et cette impatience a donné lieu à certains incidents en Suisse centrale. Il y a également plus de 100 Américains internés. Quant aux réfugiés civils italiens, il faut attendre que la situation soit éclaircie pour pouvoir statuer sur leur sort.

Il y a enfin le problème des Juifs: tout le monde est d'accord pour nous les céder mais on se heurte à des difficultés quand il s'agit de les reprendre.

M. Pilet-Golaz aborde ensuite les problèmes posés par l'approche de la fin de la guerre, notamment l'action du secours suisse d'après-guerre. Dans nos déclarations à ce propos, nous nous sommes montrés jusqu'ici très prudents pour des raisons extérieures surtout. En effet, la grande organisation créée par les Américains, l'UNRRA, présente un caractère unilatéral et comporte un contrôle militaire incompatible avec notre neutralité. Peut-être même peut-on y percevoir certaines arrière-pensées commerciales. (Cela n'a pas manqué d'ailleurs de provoquer des réactions dans divers pays). Dans l'ignorance de l'avenir, il convient de rester très prudent et de ne rien annoncer qui ne soit réalisable. Ces considérations, toutefois, ne nous ont pas empêché de préparer le problème. Le Comité présidé par M. Wetter⁵ a déjà pris contact avec les divers organismes suisses de secours et d'entraide tel que le Comité International de la Croix-Rouge, etc. Son activité peut se résumer dans ces quelques mots: il recense, trie, réserve, prend contact et organise. Lorsque ses travaux préparatoires seront terminés, il pourra faire un grand appel au peuple suisse, aux cantons et aux villes⁶. La Confédération fera, bien entendu, sa part en argent ou en nature. Il faut prévoir enfin que la guerre ne finira pas tout à coup et que des actions successives seront nécessaires.

Situation diplomatique de la Suisse

Nos relations avec l'Angleterre sont bonnes autant qu'on puisse en juger, ce qui ne signifie pas que les Anglais oublient leurs intérêts pour défendre les nôtres et se laissent guider par leurs sympathies. Les rapports de M. Ruegger, depuis son arrivée à Londres, n'ont fait que confirmer cette impression⁷.

Les Américains nous connaissent moins. Ils sont plus directs et peut-être plus brutaux dans leurs méthodes ainsi que nous nous en sommes aperçus dans nos relations économiques; mais ils ne feront rien pour nous gêner et nous nuire sans nécessité absolue. Au besoin, ils nous aideront.

La France. La situation de ce pays a bien changé depuis la dernière réunion

5. Cf. *Table méthodique: IV.5. Activités d'entraide internationale.*

6. Cf. *Table méthodique: IV.5. Activités d'entraide internationale.*

7. E 2300 London/38. Cf. ci-dessus Nos 178 et 186.

de la Commission. Nous ne voulions pas d'Ambassadeur, ce qui faillit provoquer une rupture de la part de M. Laval. M. Morand, lorsqu'il se présenta chez M. Pilet-Golaz, ne se faisait guère d'illusions sur la durée de sa mission. D'ailleurs, ce qui était prévu arriva et, trois semaines après son arrivée, l'Ambassadeur de France dut se retirer.

De notre côté, nous avons pris aussi certaines précautions: d'autre part, nous étions en contact par l'entremise de M. Schlatter à Alger avec les représentants de l'autre France⁸; d'autre part, nos dispositions étaient prises pour pouvoir communiquer avec M. Stucki à Vichy si toutes les relations par la voie normale devaient être coupées. Nous savions que le Maréchal Pétain était résolu à se constituer prisonnier. Il s'était fait garder par sa troupe, mais les Allemands menaçant de bombarder Vichy, il céda et fut emmené dans la nuit du 19 au 20 août⁹. Dès lors, M. Stucki reçut l'ordre de considérer sa mission à Vichy comme terminée. D'après les rapports de notre Ministre, l'attitude du représentant du Chancelier Hitler auprès du Maréchal Pétain fut en dessous de tout. En revanche, le Général commandant les troupes allemandes fut impeccable. Il faut noter aussi que tous les témoins s'accordent à reconnaître le calme et la sérénité dont le Maréchal ne cessa de faire preuve en toutes circonstances. Certaines déclarations de la presse au sujet de cet événement sont évidemment erronées ou tout au moins romancées.

A Berne, une entente parfaite semble avoir régné entre les représentants du Gouvernement de Vichy et ceux qui leur ont actuellement succédé. La transition se fit sans bruit et sans aucune difficulté. M. Vergé a été désigné comme Chargé de Délégation et la représentation française en Suisse porte maintenant le nom de Délégation en Suisse du Gouvernement provisoire de la République française.

Nous étions depuis longtemps en contact avec le Gouvernement de la France libérée par M. Schlatter à Alger. Il restera Délégué du Conseil fédéral jusqu'à ce que le Gouvernement définitif de la France soit constitué.

Italie. La situation dans ce pays n'a pas changé de façon notable. Le Comte Magistrati n'a fait dernièrement aucune communication au Département Politique. Son activité a toujours été inspirée par le désir d'éviter tout conflit. Nous souhaitons qu'il n'y ait pas de changement dans ce domaine.

Allemagne. Il faut se rendre compte qu'on aborde ici un terrain plus difficile. L'Allemagne sait en effet que nous sommes renseignés à tous égards sur tout ce qui s'est passé dans les régions qui ont été récemment le théâtre des opérations de guerre.

M. Pilet-Golaz ne saurait toutefois approuver l'attitude adoptée par la presse, surtout par la presse suisse romande; elle ne contribue pas, bien au contraire, à faciliter nos relations avec l'Allemagne.. Ce pays sait que notre opinion publique est convaincue de sa défaite. C'est donc maintenant qu'il convient d'être ferme: si l'on donne le doigt, le bras y passe... Ce qu'il faut vis-à-vis de l'Allemagne, c'est adopter une attitude de très grande dignité et ne pas se laisser entraîner par les passions; nous serions mal venus à le faire alors que les

8. Cf. Table méthodique: II.10.1. Relations avec la France gaulliste.

9. Cf. Table méthodique: II.10.2. Relations avec le Régime de Vichy.

horreurs de la guerre nous ont été épargnées et que nous savons à peine ce que c'est que souffrir. A cet égard, la presse suisse allemande s'est montrée plus réservée que la presse suisse romande qui a fait quelquefois du roman-feuilleton avec certains événements. Il est vrai qu'il s'agissait d'événements de France qui la touchaient de plus près.

Russie. C'est un chapitre dont le public et les membres de la Commission des Affaires étrangères n'ont pas beaucoup entendu parler depuis quelque temps. C'est que certains travaux doivent s'effectuer dans le silence des chancelleries. M. Pilet-Golaz cite à ce propos les passages d'un rapport du 21 juillet 1944 du Consulat général à New York¹⁰. Il en résulte que Moscou serait heureux de reprendre les relations commerciales avec la Suisse. Avant son départ pour Londres, M. Ruegger reçut des instructions très précises sur les contacts qu'il avait à prendre avec les représentants de l'URSS. C'était même un des points les plus importants de la mission qu'il avait à remplir à Londres. Ses instructions s'inspiraient notamment des principes suivants:

1. Désir de la Suisse de reprendre des relations normales avec l'URSS dans un délai pas trop long après la reprise des communications normales.

2. Abstention de chaque Etat de toute ingérence dans les affaires intérieures de l'autre.

M. Pilet-Golaz cite en outre les télégrammes des 16 et 29 août et 8 septembre de la Légation de Suisse à Londres¹¹ nous donnant connaissance du résultat des premières prises de contact. Nous continuerons de poursuivre cette discussion avec diligence mais avec toute la vigilance qui s'impose.

D'autres problèmes encore retiennent notre attention. Celui de la *Yougoslavie* n'est pas simple. Ce pays est partagé entre de nombreuses influences (Tito, Mihailovitch, etc.). Nous sommes extrêmement prudents dans ce domaine et en particulier des instructions très strictes ont été données en ce qui concerne la défense par notre pays des intérêts étrangers¹².

Il est difficile de savoir exactement où en est la *Bulgarie*. Ce pays semble en pleine débâcle.

Malgré le vœu souvent exprimé par nos industriels, nous n'avons jamais entretenu de relations avec la Slovaquie. Pourtant nous avons toujours eu à nous louer des rapports agréables que nous avons entretenus avec elle. Ce pays est maintenant occupé par plusieurs partis: les Allemands d'une part, les partisans et les Russes de l'autre.

Tchécoslovaquie. Nous gardons certains contacts avec ce pays tant à Londres qu'à Ankara. Le problème de la Tchécoslovaquie se posera de facto comme pour la France.

[...] ¹³

10. E 7110/2/1. Cf. aussi le rapport du 21 juillet 1944 du Délégué du Conseil fédéral aux Accords commerciaux, H. Ebrard, adressé aux Chefs du DEP et du DPF (E 7800/1/33 et E 2001 (E) 2/657).

11. E 2001 (D) 9/2. Cf. aussi E 2800/1967/60/22.

12. Cf. *Table méthodique: II.25. Yougoslavie.*

13. *Le Chef du DPF évoque ensuite la création et le rétablissement des Légations de Suisse dans divers pays, puis il expose l'organisation interne du DPF et, enfin, les problèmes de communications et de transports (approvisionnement difficile et transit à travers les Alpes).*