

P. 2.7.

4

GEORGES SAUSER-HALL

PROFESSEUR DE DROIT INTERNATIONAL

G E N È V E

AVENUE DE CHAMPEL 29

TÉLÉPHONE 5 08 10

Ad : B.51.14.21.31.- EF.

Genève, le 30 juin 1945.

R. 2.7.45

Monsieur

Monsieur le Ministre W. STUCKI

Chef de la Division des Affaires étrangères

B E R N E

Monsieur le Ministre,

Par votre lettre du 21 juin dernier, vous avez bien voulu me faire l'honneur de me remettre, en copie, une note de la Légation de Grande-Bretagne, sollicitant l'autorisation de faire transiter par la Suisse du personnel militaire en provenance et à destination de l'Italie. Vous me priez d'examiner si et dans quelle mesure le transit entre Chiasso-Bâle, et vice-versa, de soldats britanniques licenciés et de permissionnaires serait compatible :

- a) avec les obligations de la Suisse découlant des articles 2 et 5 de la Ve Convention de la Haye de 1907 sur les droits et les devoirs des Puissances et des personnes neutres en cas de guerre sur terre, en ce qui concerne plus spécialement la guerre d'Extrême-Orient.
- b) avec la doctrine générale de la Suisse en tant qu'Etat neutre.

J'ai l'honneur de répondre de la manière suivante aux deux questions posées :

I.

Ainsi que vous le savez, l'art. 2 de la Ve Convention de la Haye de 1907 a la teneur qui suit :

"Art. 2.- Il est interdit aux belligérants de faire passer à travers le territoire d'une Puissance neutre des troupes ou des convois, soit de munitions, soit d'approvisionnements."



- 2 -

Cette obligation imposée aux belligérants n'est d'ailleurs que la conséquence du principe fondamental posé par l'art. Ier de ladite Convention : "Le territoire des Puissances neutres est inviolable." Tout état neutre peut, par conséquent, exiger que son territoire soit respecté et que des troupes étrangères n'en franchissent pas la frontière.

A cette obligation des belligérants correspond celle des neutres de ne pas tolérer une atteinte à l'inviolabilité de leur territoire, de ne pas lever cette interdiction faite aux belligérants de se servir du territoire neutre. Le maintien de l'inviolabilité territoriale est la condition sine qua non de l'accomplissement des obligations qu'impose la neutralité.

Et ce second aspect de la question a précisément trouvé son expression à l'art. 5 de la Ve Convention de la Haye de 1907 où il est dit :

"Une Puissance neutre ne doit tolérer sur son territoire aucun des actes visés par les articles 2 à 4."

Ces dispositions doivent sortir leurs effets dès qu'un état de guerre existe entre deux pays étrangers au moins, et tant qu'il subsiste. Il n'y a pas lieu de faire de distinction selon que les opérations militaires se déroulent à proximité de la Suisse et selon qu'il s'agit d'une lutte aussi lointaine que celle qui se poursuit actuellement en Extrême Orient. Si la guerre a actuellement pris fin en fait en Europe, elle n'y est juridiquement pas terminée; elle fait rage, en fait et en droit, contre le Japon, et, tant qu'elle durera, les droits et les devoirs de la neutralité sortiront tous leurs

- 3 -

effets entre les Etats non-belligérants, d'une part, et, d'autre part, les belligérants.

On pourrait évidemment soutenir que l'inviolabilité d'un territoire neutre et l'interdiction du droit de passage aux troupes d'un Etat belligérant, telles qu'elles résultent des art. 2 et 5 de la Ve Convention de la Haye de 1907, ne concernent point un cas aussi spécial que celui invoqué par la note de la Légation de Grande-Bretagne et que ces règles visent principalement à empêcher une attaque de l'armée ennemie par territoire neutre, ou à ne pas faciliter une attaque de ce genre, ou encore, à éviter l'évacuation d'une troupe armée menacée de destruction ou de capture parce qu'elle se serait laissé acculer, par les manoeuvre de ses adversaires, à la frontière d'un Etat neutre. Aucune de ces éventualités ne paraît immédiatement réalisable, étant donné l'éloignement considérable du théâtre de la guerre contre le Japon.

Mais il serait possible de répondre que la concession d'un droit de passage aux troupes britanniques, limitée à celles se rendant en Italie ou en provenant pour se rendre dans leur patrie, serait de nature à porter au Japon un certain préjudice. Comme le relève la note britannique, elle aurait pour conséquence de "soulager les lignes de navigation ainsi que les autres voies terrestres". Le Japon serait évidemment fondé à s'en plaindre, car la Grande-Bretagne pourrait employer ses navires à des transports militaires pour l'Extrême-Orient, et les autres lignes de chemin de fer à des concentrations de troupes. Elle pourrait ainsi

obtenir plus rapidement des avantages qui pourraient être décisifs. Dans l'état actuel de la guerre on peut évidemment envisager que ce résultat correspondrait à l'intérêt général des nations, donc aussi à celui de la Suisse.

Mais ce passage pourrait-il être tenu pour compatible avec la neutralité Suisse ? Je crois devoir répondre négativement. Le Japon pourrait donc être amené à user de représailles et ce serait nos colonies suisses dans ce pays qui en feraient probablement tous les frais.

Dans l'histoire moderne, le passage par territoires neutres de troupes belligérantes du consentement de l'Etat neutre ne s'est presque jamais réalisé impunément. Il a presque toujours conduit à des difficultés entre le neutre qui le concédait et le belligérant qui n'en bénéficiait pas, et en tous cas, il a été unanimement condamné par la doctrine.

Oppenheim affirme même que les quelques cas où, pendant le XIXe siècle, des Etats ont prétendu "rester neutres en accordant néanmoins le passage par leur territoire aux troupes d'un belligérant, ont conduit à la guerre entre le neutre et l'autre belligérant." 1).

Si cette affirmation n'est pas d'une vérité absolue, il n'en est pas moins vrai que les facilités de ce genre accordées par un neutre ont toujours suscité des protestations de la part de l'autre partie.

Il en fut ainsi, le plus souvent, même lorsque le passage n'avait pas un but directement stratégique. On peut citer

1) International Law, vol II (4ème édit.) p. 512.

- 5 -

à titre d'exemple le passage de forts contingents des armées allemandes dans le Limbourg hollandais après l'armistice du 11 novembre 1918 qui mit fin à la première guerre mondiale. Aux termes de cet armistice les troupes allemandes devaient, dans un délai de quinze jours, évacuer les pays envahis : Belgique, Luxembourg, ainsi que l'Alsace-Lorraine. Pour effectuer plus rapidement le rapatriement de ses troupes, l'Allemagne demanda au Gouvernement des Pays-Bas le passage par le Brabant et le Limbourg hollandais. Le Gouvernement de la Haye le refusa pour le Brabant, mais l'autorisa à travers le Limbourg, dans sa partie la plus étroite, entre Moescyck et Sus-teren, soit sur une bande de territoire de 5 kilomètres de large seulement. Il y mit la condition que les troupes seraient désarmées, qu'elles passeraient par groupes de cent hommes et que leur matériel de guerre resterait sequestré en Hollande. Effectivement, 70 300 hommes traversèrent le Limbourg hollandais et un matériel de guerre considérable resta déposé aux Pays-Bas. En réponse aux protestations des Alliés, le Gouvernement néerlandais répondit que sa décision était motivée par :

- 1) l'armistice accordé à l'Allemagne, en sorte que les Alliés eux-mêmes avaient le plus grand intérêt à une évacuation rapide de la Belgique;
- 2) les insolubles difficultés qu'aurait soulevées l'internement des troupes allemandes en raison de la grave situation alimentaire de la Hollande et de l'insuffisance des locaux disponibles;
- 3) le fait que le passage à travers le Limbourg dans la direction de l'Allemagne présentait la plus grande analogie avec le renvoi et la libération des militaires internés aux Pays-Bas et ne pouvait être considéré comme contraire à la neutralité.

Les protestations des représentants des Puissances alliées ne furent pas renouvelées, mais l'affaire donna lieu à plusieurs interpellations à la Chambre française des Députés; en outre des demandes de compensation ne tardèrent pas à être présentées au Gouvernement de La Haye : la Belgique lui demanda, en décembre 1918, de lui accorder des facilités pour l'expédition, par L'Escaut, de son matériel de guerre à destination d'Anvers, en observant que si la neutralité des Pays-Bas était compatible avec le passage de troupes allemandes par le Limbourg, elle l'était également avec l'envoi de matériel de guerre belge par les bouches de L'Escaut entièrement dominées par la Hollande. La Grande-Bretagne, de son côté, informa le cabinet de La Haye de son intention d'approvisionner l'armée britannique occupant la région rhénane en empruntant la voie de L'Escaut et du Limbourg.

La concession du droit de passage, à la fin de la guerre, qui finit par être acceptée par les Puissances alliées, fut donc immédiatement retournée contre les Pays-Bas pour obtenir des avantages et créer des précédents, sinon préjudiciables, du moins défavorables au neutre.

Fauchille : Traité de droit international public.
Tome II. Guerre et neutralité, p. 679-681. Cet auteur apprécie comme suit la décision néerlandaise : "Il semble bien que ce passage ait constitué de la part des Pays-Bas, un acte contraire à la neutralité : car l'armistice, s'il suspend les hostilités, n'entraîne pas la cessation de l'état de guerre."

Dans les circonstances actuelles, il n'y a pas même d'armistice, mais un état de guerre qui continue et qui permettrait au Japon de considérer une éventuelle autorisation par

par la Suisse comme un acte contraire à ses obligations d'Etat neutre, et à en tirer peut-être certaines conséquences.

Le droit des gens apporte diverses exceptions, pour des raisons humanitaires, à cette interdiction du passage sur sol neutre.

1.- La principale exception concerne le passage des militaires blessés et malades. L'art. 14 de la Ve Convention de La Haye de 1907 prévoit en effet :

"Une Puissance neutre pourra autoriser le passage sur
"son territoire de blessés ou malades appartenant aux
"armées belligérantes, sous la réserve que les trains
"qui les amèneront ne transporteront ni personnel ni
"matériel de guerre."

Mais cette exception d'ordre humanitaire ne s'est point imposée dans le droit des gens sans difficulté.

Après les grandes batailles sous Metz, en 1870, l'Allemagne demanda à la Belgique et au Luxembourg l'autorisation de faire passer par leurs territoires des blessés, allemands et français. Elle invoquait le motif que le manque d'eau après trois jours de combat sous un soleil ardent rendait la situation sanitaire des plus critiques : il ne s'agissait pas seulement de l'intérêt des blessés, mais de l'hygiène de toute la contrée. Le Luxembourg accéda à cette demande. La Belgique refusa. Le ministère belge des affaires étrangères avait consulté le gouvernement français, qui déclara vouloir considérer une pareille autorisation comme une atteinte à l'inviolabilité du territoire belge en ce qu'elle permettrait à l'Allemagne de débarrasser ses voies stratégiques et de faire venir des troupes fraîches, au lieu* ses chemins de fer au transport des blessés. Le gouvernement

* d'employer

britannique lui avait aussi recommandé de la refuser. En conséquence, une ordonnance belge du 27 août 1870, interdit le transport des blessés en question.

Oppenheim : op. cit., vol. II, p. 514.
Rollin-Jaequemyns : La guerre actuelle. Revue de droit international et de législation comparée, 1870, II, p. 708.

Après la bataille de Sedan, plus de 3 000 blessés restèrent couchés, nuit et jour, sous la pluie, dans le parc de Bazeilles. L'Allemagne ne pouvait employer que les chemins de fer belges pour les transporter. Elle renouvela sa demande de passage, et, cette fois, la Belgique, se plaçant à un point de vue purement humanitaire y consentit. La Suisse autorisa aussi, en 1871, le passage sur son territoire des malades de l'armée de l'Est, à l'exception de varioleux et des typhiques.

Major Davall : Les troupes françaises internées en Suisse à la fin de la guerre de 1871, p. 34 et suiv.

Encore, lors des délibérations à la Ière Conférence de La Haye, en 1899, un délégué français, le général Monnier, se plaça au point de vue que le passage des blessés et malades par territoire neutre devait être interdit, "vu le service indirect que l'Etat neutre pourrait rendre à l'un des belligérants." Il finit néanmoins par se rallier à l'opinion contraire après que M. Bernaert, délégué belge eut déclaré que l'article permettant ce passage n'avait "d'autre portée que d'établir que des considérations d'humanité et d'hygiène peuvent déterminer un état neutre à laisser passer des soldats blessés ou malades à travers son territoire, sans manquer aux devoirs de la neutralité."

Actes de la Conférence de La Haye de 1899, Ière partie, p. 47.

Cette genèse historique de l'art. 14 de la Ve Convention de La Haye permet de constater avec quelle réticence il a été apporté une exception, même dans un but manifestement humanitaire, à l'interdiction du passage de troupes belligérantes par le territoire d'un Etat neutre.

Le neutre n'est d'ailleurs pas tenu d'accorder ce droit de passage. Il peut le faire et reste maître de l'autoriser ou de refuser. Il est caractéristique de constater que pendant la première Guerre mondiale, les Etats-Unis, alors qu'ils étaient encore neutres en 1915, n'ont pas permis à la Grande Bretagne de faire passer à travers l'Etat du Maine, par la voie du Canadian Pacific Railway, les soldats canadiens, blessés ou en congé, retournant d'Europe dans leur pays.

Fauchille : op. cit. No 1.460, p. 675.

Oppenheim : op. cit. vol. II, p. 515.

2.- La deuxième exception au droit de passage concerne les corps sanitaires. Leur cas n'est pas prévu par les deux Conventions de La Haye de 1899 et 1907. Mais, en raison de la situation qui leur est faite par les conventions de Genève de 1864, 1906 et 1929, en particulier de l'immunité de capture qui leur est assurée entre belligérants, ils ne peuvent manifestement pas être internés s'ils passent par territoire neutre.

Comp. l'art. 12 de la Convention de Genève du 27 juillet 1929 : "Les personnes désignées dans les art. 9, 10 et 11 ne pourront être retenues après qu'elles seront tombées au pouvoir de la partie adverse. Sauf accord contraire, elles seront renvoyées au belligérant dont elles relèvent dès qu'une voie sera ouverte pour leur retour et que les exigences militaires le permettront."

- 10 -

Ce qui vaut pour le personnel militaire entre belligérants, vaut a fortiori pour le neutre. Ce personnel a une mission éminemment humanitaire et son passage par sol neutre a un caractère inoffensif qui le rend conciliable avec la neutralité.

3.- Une troisième exception concerne certains prisonniers de guerre. Un Etat belligérant n'est pas autorisé à faire passer par un Etat neutre les convois de prisonniers de guerre qu'il a faits à ses ennemis. En revanche, les prisonniers de guerre évadés peuvent passer par sol neutre pour rejoindre l'Etat dans les armées duquel ils sont incorporés. L'Etat neutre peut les soumettre à l'internement; il n'a pas l'obligation de le faire; s'il y renonce, il est le plus souvent amené à leur accorder le droit de passage. Il en est de même des prisonniers de guerre amenés sur sol neutre par des armées en fuite.

Art. 13 de la Ve Convention de La Haye de 1907 : "La
"Puissance neutre qui reçoit des prisonniers de guer-
"re évadés les laissera en liberté. Si elle tolère
"leur séjour sur son territoire, elle peut leur assi-
"gner une résidence. La même disposition est appli-
"cable aux prisonniers de guerre amenés par des trou-
"pes se réfugiant sur le territoire de la Puissance
"neutre."

Cette exception a été admise pour des motifs humanitaires à la fois, et pour la raison que la captivité de guerre ne peut pas être maintenue un seul instant à l'intérieur des frontières d'un Etat neutre.

C'est par une interprétation un peu extensive de cette règle que la Suisse a pu récemment, sans s'exposer au reproche de ne pas observer une stricte neutralité, laisser passer des convois de soldats français, belges, hollandais et italiens,

- 11 -

libérés de la captivité de guerre en Allemagne et rentrant dans leurs pays respectifs.

Le passage n'est cependant pas accordé aux prisonniers de guerre qui font partie d'un convoi de blessés ou de malades; ceux-ci peuvent être transportés à travers territoire neutre; ceux-là doivent être internés (art. 14 al. 2 de la Convention de la Haye de 1907.) Il ne manque pas d'auteurs pour déclarer que seule la solution prévoyant l'internement de tous les prisonniers de guerre mettant le pied sur sol neutre est correcte.

Dans ce sens : Duplessix: Du droit de passage et du droit de refuge en temps de guerre. Revue générale de droit international public, 1909, vol XVI, p.667.

Le droit des gens moderne, tel qu'il résulte des conventions et des coutumes observées par les Etats, n'admet pas d'autres exceptions au principe de l'interdiction du passage des troupes belligérantes par sol neutre.

II.

La doctrine générale de la Suisse en matière de neutralité ne fait que confirmer ce point de vue.

Depuis le début du XIXe siècle, elle a eu à ce sujet un caractère très rigoureux. La Suisse a tant eu à souffrir du passage des belligérants par son territoire pendant l'ère napoléonienne que, depuis lors, elle a affirmé avec une inflexible volonté, son droit à une inviolabilité complète, sous réserve des seules éventualités où des considérations sérieuses d'humanité peuvent être invoquées pour y déroger.

Abstraction faite des diverses déclarations de neutralité émanant du Gouvernement fédéral au début de chacune des guerres qui ensanglantèrent le XIXe et le début de XXe siècle, la doctrine de la Suisse s'est affirmée en des occasions où la sécurité du pays n'était pas en jeu; et constamment le principe de l'inviolabilité territoriale en cas de conflit fut affirmée. Qu'il me suffise, à cet égard, de rappeler les quelques précédents suivants :

Un auteur aussi influent que Bluntschli affirme que le droit de passage en temps de guerre peut être accordé à un belligérant par un neutre, en vertu d'un traité passé entre eux, antérieurement à tout conflit international.

Le droit international codifié, trad. Lardy; art. 769 à 771 et 784.

La Suisse a conclu les 27 juillet /11 août 1852 un traité avec le Grand-Duché de Bade concernant le transport de troupes badoises sur territoire suisse de Constance à Bâle. Mais une clause irritante de toute obligation incompatible avec la neutralité fut insérée à l'art. 32, litt.f. dudit traité et un protocole des 9/19 juillet 1867 (art. 3 al. 2) a considérablement restreint ce droit de passage en ne l'admettant qu'en temps de paix, pour des soldats voyageant isolément ou pour des détachements inférieurs à trente hommes.

R. de Salis : le droit fédéral suisse, trad. E. Borel, I. No 97, p. 407.

Même pour un passage aussi localisé et peu important, la Suisse a tenu à maintenir le principe de son absolue inviolabilité territoriale.

- 13 -

Plus d'un demi siècle plus tard, lors de son entrée dans la Société des Nations où elle a cependant fait le sacrifice de modifier sa neutralité absolue en neutralité différenciée et de participer dans une certaine mesure à des sanctions prises contre un "tat en rupture du Pacte, la Suisse a tenu à affirmer encore l'incompatibilité du droit de passage de troupes belligérantes avec sa neutralité, même lorsqu'il s'agissait d'assurer l'observation des principes de la Ligue. La déclaration de Londres du 13 février 1920 contient en effet le passage suivant qui atteste l'importance attribuée par la Suisse à cette question; il n'est pas superflu de le rappeler :

"Le Conseil de la Société des Nations a pris connaissance des déclarations faites par le Gouvernement suisse dans son message à l'Assemblée fédérale du 4 août 1919 et dans son Mémoire du 13 janvier 1920, déclarations qui ont été confirmées par les délégués suisses à la réunion du Conseil, et d'après lesquelles la Suisse reconnaît et proclame les devoirs de solidarité qui résultent pour elle du fait qu'elle sera membre de la Société des Nations, ... et est prête à tous les sacrifices pour défendre elle-même son propre territoire, en toutes circonstances, même pendant une action entreprise par la Société des Nations mais qu'elle ne sera pas tenue de participer à une action militaire ou d'admettre le droit de passage de troupes étrangères..."

Même après l'entrée de la Suisse dans la Société des Nations, et en pleine paix, les autorités fédérales ont maintenu avec intransigeance le principe de l'interdiction du passage de troupes étrangères. La question se posa à propos du plébiscite de Vilna, lorsque l'Ambassade de France, par note du 21 décembre 1920, communiqua au Gouvernement suisse qu'on se proposait de transporter des contingents de troupes internationales belges, anglaises et espagnoles, à travers la Suisse, l'Autriche et la Tchécoslovaquie jusqu'aux confins de la Pologne et de la

- 14 -

Lithuanie. La Suisse refusa, bien qu'il n'y eut pas de guerre; ce sont néanmoins des considérations fondées sur la neutralité permanente qui furent déterminantes; le Conseil fédéral interpréta les obligations de la Suisse d'une manière si stricte qu'il s'opposa même à un passage en temps de paix, mais à l'occasion d'un plébiscite qui aurait pu dégénérer en litige international; il a eu le souci d'éviter d'ultérieures complications. La question donna lieu à une interpellation au Conseil des Etats, le 7 février 1921, au cours de laquelle M. le Conseiller fédéral Motta fit la déclaration suivante :

"Il faut cependant encore examiner la question de savoir si la Suisse a aussi l'obligation internationale d'interdire en tout temps le passage de troupes étrangères par son territoire. Il serait exagéré de soutenir que cette obligation soit une partie intégrante de la neutralité perpétuelle de la Suisse. Celle-ci s'oppose à ce que la Suisse participe à des opérations militaires tant que l'intégrité de son territoire, l'indépendance ou l'honneur du pays ne sont pas mis en cause, mais dans les autres cas, la Suisse conserve sa liberté de décision."

Cette déclaration un peu sybilline - qui ne concernait probablement que le droit de passage en temps de paix - ne donna pas satisfaction à l'interpellant, M. le Conseiller aux Etats Brügger, qui put se déclarer d'accord avec la solution donnée à cette affaire in concreto, mais non pas avec celle de la question de principe qu'elle impliquait.

W. Burkhardt : Schweizerisches Bundesrecht, vol I, No 188, p. 404-405.

Enfin, l'évolution de la neutralité suisse sous le régime du Pacte de la Société des Nations, l'abandon de la neutralité différenciée et l'affirmation d'une neutralité intégrale consacrés, à la demande du Conseil fédéral, par la résolution

- 15 -

du Conseil de la Société des Nations du 1er mai 1938, n'ont fait qu'accentuer la doctrine de la Suisse en faveur d'une observation très stricte de neutralité dont un des principes cardinaux reste l'inviolabilité territoriale du neutre. On sait que, par cette résolution du 14 mai 1938, la Suisse fut dispensée de toute participation à la mise en oeuvre des dispositions du Pacte relatives aux sanctions, quelle que fut la nature de ces dernières. Le droit de passage sur sol neutre ne fut pas évoqué en cette occasion. Mais il est manifeste que si la neutralité économique du pays fut entièrement réservée, il en est de même de sa neutralité strictement militaire dans laquelle rentre indubitablement l'interdiction du droit de passage de troupes appartenant à des Etats en guerre.

Il faut relever que l'action entreprise par le Conseil fédéral pour obtenir la suppression de l'obligation de participer à des sanctions correspondait à des aspirations profondes du peuple suisse, et qu'une demande d'initiative était en préparation pour inscrire le principe de la neutralité perpétuelle dans un nouvel article constitutionnel et interdire toute participation à des mesures de coercition, qu'elles fussent de nature militaire, ou économique. Mais l'opinion populaire ne se borne pas à être hostile à une participation de la Suisse à des sanctions de ce genre. Elle est plus exigeante et considère tout passage de troupes étrangères sur le territoire suisse comme une atteinte à la neutralité du pays, sous réserve des cas humanitaires.

Schindler : La neutralité suisse de 1920 à 1938.
Revue de droit international et de législation comparée, 1938, p. 42.

- 16 -

III.

Si l'on considère la portée limitée qui a été donnée par le droit des gens positif au droit de passage sur sol neutre pour des raisons humanitaires, l'opposition qu'a faite la Suisse au passage sur son sol, même en temps de paix, la politique suivie par la Suisse au sein de la Société des Nations qui l'a conduite à interpréter de plus en plus rigoureusement ses obligations d'Etat neutre, il faut reconnaître que la demande de la Légation de Grande-Bretagne est difficilement conciliable avec la neutralité.

Néanmoins, je ne voudrais pas arriver à cette solution sans réserve.

Le droit de neutralité, comme toutes les institutions humaines, est soumise à la grande loi de l'évolution. Les droits et les obligations qu'il implique ne peuvent échapper à l'influence des contingences. Celles-ci, de même que pour d'autres règles du droit des gens, sont surtout politiques. Il est bien certain que ce sont en grande partie des considérations d'ordre politique qui ont conduit la Suisse à demander et à obtenir la dispense de toute participation aux sanctions collectives en 1938. La crise internationale déclenchée par l'arrivée au pouvoir du parti national-socialiste en Allemagne dès 1933, puis l'occupation de l'Autriche, le resserrement des liens entre l'Allemagne et l'Italie par la création de l'Axe Rome-Berlin ont suscité dans l'opinion publique suisse des appréhensions qui ont entraîné le retour à une neutralité de plus en plus stricte.

- 17 -

Le climat le plus favorable à l'observation et au respect de la neutralité est celui d'un équilibre entre les Puissances. Le neutre peut alors toujours s'appuyer sur l'une d'elles pour résister aux demandes d'un belligérant désireux d'obtenir une décision du neutre, favorable à ses intérêts. Actuellement, cet équilibre est détruit. La Suisse est isolée. Elle est l'objet de la part de la Russie d'une campagne de dénigrement qui n'est pas sans danger. Tous les états ne s'y montrent pas imperméables. L'un de ceux qui a témoigné le plus de compréhension pour la situation de notre pays est la Grande-Bretagne. Il importe de ne pas décourager ces dispositions favorables et de donner aux obligations de la neutralité une interprétation aussi large que possible, afin de répondre dans une certaine mesure aux désirs de la Grande-Bretagne. Le problème a donc aussi un aspect politique, car on ne peut méconnaître qu'une réaction désagréable du Japon, en cas d'acceptation de la demande britannique, reste dans le domaine des possibilités, et qu'il conviendrait donc d'adopter des mesures qui ne pussent autoriser le Japon à voir, dans un éventuel passage de troupes britanniques sur notre sol, autre chose qu'une décision de caractère inoffensif. Je relève cependant, que ce caractère ne pourrait pas leur être entièrement assuré, car un droit de passage même limité permettra certainement de rendre des navires anglais libres pour le transport de troupes ou de matériel de guerre en Extrême-Orient.

La demande britannique vise à apporter une quatrième exception d'ordre humanitaire à l'interdiction de passage sur sol neutre, en faveur d'hommes licenciés de leurs unités et se
rendant

- 18 -

en Grande-Bretagne et de permissionnaires venant d'Italie ou s'y rendant. D'après votre lettre, le Foreign Office serait d'avis que ces transports rentreraient en effet dans le cadre de l'activité humanitaire de la Suisse.

En ce qui concerne les permissionnaires, je ne crois pas qu'il soit possible d'apporter une atténuation à la rigueur des principes du droit des gens concernant le passage à travers pays neutres. Il ne s'agit pas là d'une aide humanitaire. Les permissionnaires sont toujours en service actif et doivent le reprendre dès qu'ils ont rejoint leurs unités. Ce va-et-vient entre des armées d'occupation et la métropole, à travers un Etat non belligérant n'est pas compatible avec la neutralité. Il contribuerait en définitive à maintenir la force combattante d'une armée en terre étrangère, et dont la destination finale n'est ni connue, ni même prévisible. Nul ne peut savoir si la Grande-Bretagne ne sera pas appelée à déplacer ses armées d'Italie et à les envoyer, sinon en Extrême-Orient, du moins ailleurs, en Allemagne ou en Egypte où elle relèveraient des forces qui, elles, seraient employées dans la guerre contre le Japon.

Pour ce qui concerne des troupes définitivement licenciées de leurs unités et démobilisées, il serait possible d'y voir un cas d'assistance humanitaire afin de permettre aux soldats de regagner plus aisément et plus rapidement leurs foyers. Dans ces limites, l'autorisation de passage pourrait être accordée pour le transfert d'Italie en Angleterre et non pas vice-versa, pourvu que les conditions suivantes soient remplies :

- 19 -

1. La Grande-Bretagne devrait prendre l'engagement, en indiquant l'incorporation et les numéros des unités des troupes admises en Suisse, que celles-ci ne seront jamais employées dans la lutte contre le Japon et seront démobilisées;
2. les forces armées autorisées à transiter par territoire suisse devraient être désarmées et transportées par détachements peu importants;
3. elles devraient subir un examen sanitaire avant d'entrer en Suisse, afin d'éviter la propagation éventuelle de maladies contagieuses;
4. Le matériel de guerre ni les munitions ne pourraient passer par territoire suisse; cette dernière restriction est prévue par l'art. 14, al.1 de la Ve Convention de La Haye de 1907, même en cas de transport de blessés ou malades appartenant aux armées belligérantes; en outre, il serait impossible de contrôler l'emploi de ce matériel et de ces munitions en Extrême-Orient.

Je reste bien volontiers à votre disposition si vous désirez des précisions sur l'un ou l'autre des points que j'ai abordés dans la présente consultation, et je saisis cette occasion, pour vous renouveler, Monsieur le Ministre, l'assurance de ma haute considération.

S. Pauw-Hall,