

Commission consultative suisse pour l'examen de la
Charte des Nations Unies

Compte rendu des séances

tenues les 14 et 15 novembre 1945 sous la présidence de
M. le Conseiller fédéral Max Petitpierre

---O---

Schweizerische Konsultativkommission

zur Prüfung der Satzung der Vereinigten Nationen

Rechenschaftsbericht

über die Sitzungen vom 14. und 15. November 1945

unter dem Vorsitz vom

Herrn Bundesrat Max Petitpierre

---O---



Table des matières

Inhaltsverzeichnis

==O==

| | | |
|---|----|-----|
| Composition de la Commission consultative suisse pour l'examen de la Charte des Nations Unies..... | P. | 2 |
| Zusammensetzung der Schweizerischen Konsultativkommission zur Prüfung der Satzung der Vereinigten Nationen..... | S. | 2 |
| Ordre du jour..... | P. | 7 |
| Tagesordnung | S. | 8 |
| Deuxième séance, mercredi après-midi *..... | P. | 9 |
| Zweite Sitzung , Mittwoch Nachmittag *..... | S. | |
| Troisième séance, jeudi matin..... | P. | 49 |
| Dritte Sitzung , Donnerstag Vormittag..... | S. | |
| Quatrième séance, jeudi après-midi..... | P. | 105 |
| Vierte Sitzung , Donnerstag Nachmittag..... | S. | |
| Annexes..... | P. | 143 |
| Anlagen..... | S. | |

===O===

* La première séance tenue mercredi matin a été consacrée à l'exposé des rapports des experts. Ces documents sont réunis séparément.

* Die erste Sitzung von Mittwoch Vormittag war dem Vortrag der Berichte der Experten gewidmet. Diese Dokumente sind in einem gesonderten Band vereinigt.

Commission consultative suisse pour l'examen de la
Charte des Nations Unies

Schweizerische Konsultativkommission
zur Prüfung der Satzung der Vereinigten Nationen

---o---

Chambres fédérales
Eidgenössische Räte

| | | |
|----------|----------------|---|
| Herr | F. GRIMM | Nationalrat, Präsident der sozial- demokratischen Fraktion. |
| Herr | W. BRINGOLF | Nationalrat. |
| M. | E. HIRZEL | Conseiller national, Président du groupe radical-démocratique. |
| Herr | Th. GUT | Nationalrat. |
| Herr Dr. | Th. HOLENSTEIN | Nationalrat, Président der katholisch- konservativen Fraktion. |
| M. | J. PILLER | Conseiller aux Etats. |
| Herr | R. REICHLING | Nationalrat, Président der Bauern-, Gewerbe- und Bürger- Fraktion. |
| Herr Dr. | K. RENOLD | Nationalrat. |
| Herr Dr. | A. OERI | Nationalrat, Président der liberal- demokratischen Fraktion. |
| Herr Dr. | A. MAAG | Nationalrat, Président der demokra- tischen Fraktion. |
| Herr | H. SAPPEUR | Nationalrat, Président der Fraktion des Landesrings. |

Herr Professor Dr. M. HUBER Präsident a.i. des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz.

Tribunal fédéral

Bundesgericht

M. P. BOLLA Président du Tribunal fédéral.
 Herr Dr. J. STREBEL Bundesrichter.
 Herr Dr. H. HUBER Bundesrichter.

Armée

Armee

Herr Oberstkorpskommandant H. FRICK Ausbildungschef.
 M. le Colonel Commandant de Corps L. de MONTMOLLIN Chef de l'Etat-Major général.
 Herr Oberstkorpskommandant J. LABHART Kommandant des 4. Armeekorps.
 M. le Colonel Divisionnaire S. GONARD Commandant de la 9ème division.
 Herr Oberst H. HOLLIGER Präsident der Schweizerischen Offiziersgesellschaft.

Département fédéral de l'Economie publique
Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement

Herr Dr. J. HOTZ Direktor der Handelsabteilung, Bern.

Associations

Verbände

| | | |
|------------------------|-------------------|---|
| Herr | R. BRATSCHI | Nationalrat, Präsident des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes, Bern. |
| Herr Dr. | P. GYSLER | Nationalrat, Präsident des Schweizerischen Gewerbeverbandes, Zürich. |
| M. | J. de la HARPE | Professeur, Président de l'Association suisse pour une société des nations, Neuchâtel . |
| M. | Ph.MULLER | Secrétaire de l'Association suisse pour une société des nations, Neuchâtel. |
| M. | F. PORCHET | Ancien Conseiller d'Etat, Président de l'Union suisse des paysans, Lausanne. |
| Herr | Ph.SCHMID-RUEDIN | Nationalrat, Delegierter der Vereinigung Schweizerischer Angestelltenverbände, Zürich. |
| Herr Minister Dr.H. | SULZER | Präsident des Vororts des Schweizerischen Handels- und Industrievereins, Winterthur. |
| Frau | E. VISCHER-ALIOTH | Präsidentin des Schweizerischen Verbandes für Frauenstimmrecht, Basel. |

Conseil d'Etat de Genève
Staatsrat des Kantons Genf

M. F. PERREARD Conseiller national, représentant
 le Conseil d'Etat de Genève.

Professeurs

Professoren

Herr Dr. E. BONJOUR Professor an der Universität Basel.

Herr Dr. W. NAEF Professor an der Universität Bern.

Herr Dr. Ed. von WALDKIRCH Professor an der Universität Bern.

M. A. FAVRE Professeur à l'Université de Fribourg.

M. L. BOISSIER Professeur à l'Université de Genève.

M. W. RAPPARD Professeur à l'Université de Genève,
 Directeur de l'Institut universitaire
 des Hautes Etudes internationales.

Herr Dr. P. GUGGENHEIM Professor am "Institut universitaire
 des Hautes Etudes internationales",
 Genf.

M. J. SECRETAN Professeur à l'Université de Lausanne.

M. G. SAUSER-HALL Professeur aux Universités de Genève
 et Neuchâtel.

Herr Dr. J.R. de SALIS Professor an der Eidgenössischen
 Technischen Hochschule, Zürich.

Herr Dr. D. SCHINDLER Professor an der Universität Zürich.

M. D. LASSERRE Professeur à Lausanne.

Département Politique fédéralEidgenössisches Politisches Departement

| | | |
|------------------------|----------------|---|
| M. | M. PETITPIERRE | Conseiller fédéral, chef du Département Politique. |
| Herr Minister | Dr. W. STUCKI | Chef der Abteilung für Auswärtiges. |
| Herr Minister | Dr. P. RUEGGER | Schweizerischer Gesandter in London. |
| Herr Lega- tionsrat | Dr. K. STUCKI | Stellvertreter des Chefs der Abteilung für Auswärtiges. |
| M. | C. REZZONICO | Conseiller de Légation. |
| Herr | Dr. A. ZEHNDER | Legationsrat. |

Secrétariat de la commissionSekretariat der Kommission

| | | |
|------|----------------|--|
| M. | D. SECRETAN | Conseiller de Légation, Chef de la section des Unions internationales. |
| Herr | Dr. H. ZOELLY | Gesandtschaftsattaché. |
| M. | R. CHRISTINGER | Attaché de Légation. |

Ordre du jour

1. La Charte des Nations Unies.
Exposé général de M. le Professeur William Rappard.
2. La neutralité suisse et ses avantages pour les autres pays.
Exposé de M. le Professeur J.R. de Salis.
3. La Charte des Nations Unies et la neutralité de la Suisse.
Exposé de M. le Professeur Dietrich Schindler.
4. La Charte des Nations Unies, son appareil militaire et le fonctionnement de cet appareil au point de vue de notre défense nationale.
Exposé de M. le Colonel-divisionnaire Samuel Gonard.
5. La situation faite par la Charte aux Etats non membres.
Exposé de M. Plinio Bolla, président du Tribunal fédéral.
6. Le siège de la nouvelle organisation; problèmes intéressant éventuellement la Suisse.
Exposé de M. le Juge fédéral Hans Huber.
7. Débat général sur les points suivants :
 - A/ Adhésion sans réserve à la Charte, attitude comportant l'abandon de notre neutralité perpétuelle.
 - B/ Abstention complète à l'égard de la Charte et maintien intégral du statut international de la Suisse.
 - C/ Solutions transactionnelles :
 - a) négociations à entamer avec les Nations Unies en vue de trouver une solution intermédiaire;
 - b) éventualité d'une simple collaboration entre la Suisse et certains organes techniques des Nations Unies, le Comité économique et social notamment.
 - D/ La Suisse et la Cour internationale de Justice, accession éventuelle de la Suisse au statut de la Cour, indépendamment de son adhésion à la Charte.

Tagesordnung

1. Die Satzung der Vereinigten Nationen.
Allgemeines Exposé von Herrn Professor William Rappard.
2. Die Schweizerische Neutralität und ihre Vorteile für die anderen Länder.
Exposé von Herrn Professor J.R. de Salis.
3. Die Satzung der Vereinigten Nationen und die Neutralität der Schweiz.
Exposé von Herrn Professor Dietrich Schindler.
4. Die Satzung der Vereinigten Nationen; ihr militärischer Apparat und die Wirkungsweise dieses Apparates vom Gesichtspunkt unserer Landesverteidigung.
Exposé von Herrn Oberstdivisionär Samuel Gonard.
5. Die durch die Satzung der Vereinigten Nationen geschaffene Lage der Nichtmitgliedstaaten.
Exposé von Herrn Bundesgerichtspräsident Plinio Bolla.
6. Der Sitz der neuen Organisation; Probleme die möglicherweise die Schweiz interessieren.
Exposé von Herrn Bundesrichter Hans Huber.
7. Allgemeiner Meinungs austausch über die folgenden Punkte :
 - A/ Vorbehaltloser Beitritt zur Satzung der Vereinigten Nationen; eine Haltung die den Verzicht auf die dauernde Neutralität in sich schliesst.
 - B/ Völliges Fernbleiben von der Satzung der Vereinigten Nationen und vollständige Beibehaltung des internationalen Status der Schweiz.
 - C/ Vermittelnde Lösungen :
 - a) Anknüpfung von Verhandlungen mit den Vereinigten Nationen zur Erzielung einer mittleren Lösung;
 - b) Möglichkeit einer blossen Zusammenarbeit der Schweiz mit gewissen technischen Organen der Vereinigten Nationen, insbesondere mit dem Sozial- und Wirtschaftsrat.
 - D/ Die Schweiz und der Internationale Gerichtshof; etwaiger Beitritt der Schweiz zum Statut des Gerichtshofes, unabhängig von ihrem Beitritt zur Satzung der Vereinigten Nationen.

Deuxième séance

tenue mercredi après-midi 14 novembre

sous la présidence de

M. le Conseiller fédéral Max Petitpierre 1)

Zweite Sitzung

vom Mittwoch, 14. November, Nachmittag

unter der Vorsitz vom

Herrn Bundesrat Max Petitpierre 2)

---0---

- 1) La première séance tenue mercredi matin a été consacrée à l'exposé des rapports des experts. Ces documents sont réunis séparément.
- 2) Die erste Sitzung von Mittwoch Vormittag war dem Vortrag der Berichte der Experten gewidmet. Diese Dokumente sind in einem gesonderten Band vereinigt.

Le président ouvre la séance :

Madame et Messieurs,

Au nom du Conseil fédéral, je vous remercie d'avoir accepté de faire partie de cette Commission et d'avoir répondu à la convocation qui vous a été adressée. Depuis que la composition de la Commission vous a été communiquée, celle-ci a été complétée par la désignation d'un nouveau membre représentant le gouvernement genevois.

Le canton de Genève est, en effet, particulièrement intéressé à une des questions qui seront traitées par les rapporteurs : celle du siège des Nations Unies ou d'institutions dépendant de celles-ci.

Le gouvernement genevois a désigné comme délégué M. Adrien Iachenal, qui a dû se rendre à l'étranger pour assister à une conférence internationale. Il sera remplacé pendant ces deux jours par M. François Perréard, président du Conseil d'Etat de Genève.

Les membres suivants se sont excusés :

M. Max Huber, qui a dû se rendre à Paris pour assister à la première session du conseil des gouverneurs de la ligue des sociétés de Croix-Rouge ; M. le Conseiller national Maag, malade, et enfin M. Hotz, directeur de la Division du commerce, qui est retenu aujourd'hui par des négociations en cours avec la France.

Il est inutile que j'insiste longuement sur l'importance du problème que nous avons à discuter et sur la portée des décisions que les autorités et le peuple suisse lui-même pourront être amenés à prendre, le moment venu.

L'avenir de notre pays sur le plan international - même s'il dépend d'autres facteurs que notre adhésion éventuelle

à la Charte des Nations Unies - est en jeu.

C'est la raison pour laquelle le Conseil fédéral tient à résoudre ce problème - ou plus exactement à préparer les solutions qu'il soumettra aux Chambres, puis au peuple - en contact étroit, d'une part, avec les milieux les plus représentatifs du pays, d'autre part, avec les personnes qui se sont consacrées plus spécialement à l'étude des questions que pose pour la Suisse une nouvelle organisation des peuples. Le grand nombre de professeurs qui ont été appelés à faire partie de la Commission s'explique par notre désir de ne négliger aucune compétence - et non par une intention secrète de faire de la Confédération une république des professeurs.

La situation de la Suisse à l'égard des Nations Unies présente une certaine analogie avec celle dans laquelle nous nous trouvions en 1919, au moment de la création de la Société des Nations. Il y a cependant de notables différences à signaler :

En 1919, les Etats neutres étaient plus nombreux qu'aujourd'hui, où il n'y en a en Europe que cinq : la Suisse, la Suède, l'Espagne, le Portugal, l'Irlande. Et encore parmi ces cinq y en a-t-il deux - Espagne et Portugal - qui par leur attitude pendant la guerre ou par leurs alliances, étaient plutôt des non-belligérants que des neutres.

Quoi qu'il en soit, les Etats neutres ont été rigoureusement tenus à l'écart des conférences qui ont préparé, encore pendant les hostilités, la nouvelle Charte - alors qu'en 1919, treize Etats neutres, parmi lesquels la Suisse, avaient été consultés sur les projets de Société des Nations et avaient ainsi eu l'occasion de contribuer - ne fût-ce que dans une mesure modeste - à l'élaboration du Pacte.

D'autre part, en 1919, l'esprit de l'Occident inspirait encore les discussions internationales. L'Angleterre et la France étaient à la tête du mouvement. La Société des Nations

était une institution d'inspiration essentiellement européenne. Les deux plus grandes puissances d'aujourd'hui : les Etats-Unis et l'URSS, se tenaient à l'écart, s'étaient repliées sur elles-mêmes. Actuellement, elles mènent le jeu, ce qui n'est favorable ni pour les petits Etats ou les Etats d'importance moyenne, ni plus particulièrement pour la Suisse, envers laquelle il y a une certaine incompréhension ou un manque d'intérêt chez l'une et une hostilité marquée chez l'autre.

Aux notions de force et de puissance matérielle, qui nécessairement prévalent pendant une guerre, l'idée du droit - seule protection des petits Etats - ne s'est pas encore substituée.

On pourrait aussi relever que, si deux des régimes qui ont développé l'esprit totalitaire en Europe et dans le monde ont été abattus, l'esprit totalitaire lui-même, avec tout ce qu'il comporte d'exclusif, de sommaire, de mépris des nuances, subsiste et continue à vicier l'atmosphère internationale.

Enfin, l'armistice du 11 novembre 1918 fut considéré à l'époque comme la conclusion heureuse de la dernière des guerres. La Société des Nations fit naître l'immense espoir que l'humanité commençait à s'acheminer vers un régime de paix durable, voire définitive. Les peuples meurtris avaient confiance en l'avenir. On ne saurait en dire autant aujourd'hui. La méfiance et l'hypocrisie, plus que jamais, dominent les relations internationales, sur lesquelles la bombe atomique jette sa grande ombre. Les puissances qui, au nom de la démocratie, ont vaincu le fascisme et le national-socialisme, ne comprennent pas la démocratie de la même manière. Elles n'ont pas la même conception de la liberté des peuples, qu'elle doit assurer. Dans certains cas, cette liberté doit céder le pas à leurs intérêts nationaux. Leurs divergences fondamentales les font se heurter jusque dans les mesures accessoires qu'elles doivent prendre pour régler les effets immédiats de leur victoire commune.

Si sombres que soient les réalités actuelles, il ne faut, cependant, pas aborder avec pessimisme l'étude du problème qui se pose à notre pays.

En somme, deux possibilités se présentent à nous : ou les Nations Unies seront disposées à négocier avec la Suisse sur les conditions auxquelles notre pays pourrait adhérer à leur Charte - et nous pouvons espérer que notre statut de neutralité perpétuelle sera encore une fois reconnu - ou les Nations Unies refuseront d'envisager une autre solution que l'adhésion pure et simple à la Charte, et nous serons en face de l'alternative :

ou la neutralité
ou l'adhésion aux Nations Unies.

Il est clair que, si des négociations peuvent s'engager - ce qui ne dépend pas que de nous - une circonstance importante jouera contre nous : l'absence de relations diplomatiques avec l'URSS. Comme vous le savez, le Conseil fédéral s'efforce de renouer ces relations. Si certains éléments positifs peuvent être signalés : les négociations de cet été et leur aboutissement à un accord; le règlement de questions financières, aucun résultat décisif n'a été obtenu jusqu'à présent. Or il est clair que les autres Alliés - aussi longtemps que notre situation actuelle à l'égard de l'URSS se prolongera - ne peuvent songer à nous donner leur appui sans réserve. Ils ont assez d'autres sujets de discussion avec le gouvernement soviétique pour ne pas vouloir en ajouter un nouveau.

Une question importante, si en principe des négociations doivent être engagées, est celle du moment auquel elles devront l'être.

Un mot encore au sujet du rôle de la Commission consultative. Le Conseil fédéral ne lui demande pas de prendre des décisions ni même de lui donner un préavis formel. Il aurait fallu pour cela qu'un projet fût présenté à la Commission, sur lequel elle aurait pu se prononcer.

Le Conseil fédéral entend plutôt s'inspirer des débats qui vont avoir lieu, des suggestions qui pourront être faites, pour arrêter lui-même son attitude.

Les questions sur lesquelles le Conseil fédéral désire avoir l'opinion de la Commission sont les suivantes :

- 1) La Suisse doit-elle adresser une demande d'adhésion inconditionnelle à l'organisation des Nations Unies ?
- 2) La Suisse, au contraire, doit-elle s'abstenir de toute démarche ?
- 3) La Suisse doit-elle chercher à négocier, en faisant savoir aux Nations Unies qu'elle est disposée à adhérer à la Charte, mais à la condition qu'elle puisse conserver sa neutralité intégrale ou sa neutralité militaire ?

Dans cette éventualité, ne convient-il pas d'attendre, pour engager des négociations, que la situation internationale se soit éclaircie ?

- 4) La Suisse, indépendamment de son adhésion aux Nations Unies, peut-elle mettre à la disposition de ces dernières les immeubles appartenant actuellement à la Société des Nations, ou y a-t-il une objection, si la question se pose, à ce que Genève devienne un des centres administratifs de la nouvelle organisation mondiale ?
- 5) La Suisse doit-elle adhérer au statut de la Cour internationale de Justice ou chercher à adhérer à ce statut dès qu'elle le pourra et indépendamment de son accession éventuelle aux Nations Unies ?

Je désire que les débats soient aussi larges que possible. Toutefois, comme le nombre des membres de la Commission est relativement élevé, je suis obligé de demander aux

orateurs, comme je me suis permis de le faire pour les rapporteurs, d'être aussi brefs que possible et de chercher à limiter leur intervention à dix ou quinze minutes.

Les délibérations de la commission ont naturellement un caractère confidentiel. Il faut que chacun puisse s'exprimer librement sans que ses paroles puissent donner lieu à des polémiques.

Aussitôt que possible, le Département politique adressera un rapport sur les travaux de la Commission au Conseil fédéral.

Quelqu'un désire-t-il d'abord poser une question à l'un des rapporteurs ?

Monsieur le Professeur Sauser-Hall.

Je serais heureux de connaître l'opinion de M. le colonel-divisionnaire Gonard sur le droit de passage purement aérien dont il a été question dans son exposé. Je me demande s'il ne pourrait pas envisager un droit de passage sans concession d'aérodromes. Il me semble qu'à l'avenir, étant donné les améliorations de la technique, le chiffre des déchets subis par les escadres survolant notre pays pourra être sérieusement réduit et que, si les circonstances voulaient que nous assistions de nouveau à de grandes opérations aériennes sur le continent, ce serait un pourcentage bien moindre que celui indiqué par M. le colonel-divisionnaire Gonard qui risquerait de s'arrêter sur notre territoire.

Le général américain Arnold, qui fut le commandant en chef de l'aviation des Etats-Unis dans le Pacifique, a présenté tout dernièrement un rapport impressionnant sur les forces armées, en particulier sur les forces aériennes des Etats-

Unis. Je me demande si nous pourrions réellement empêcher les paquebots aériens venus de l'étranger de survoler la Suisse à une très haute altitude, hors de la portée de notre défense antiaérienne. M. le colonel-divisionnaire Gonard pourrait-il préciser quelle serait notre attitude dans ce cas. Pourrions-nous nous contenter d'accorder un droit de passage aérien ?

Monsieur le Colonel-divisionnaire Gonard.

Nous retombons sur la différence entre le point de vue juridique de la question et la réalité pratique. S'il s'agit d'un transit sans escale au-dessus de notre pays, nous ne serions certainement pas en mesure d'arrêter les escadres aériennes, faute de moyens suffisants. Si l'on s'inspire des protocoles relatifs au chapitre des sanctions, on se rend compte qu'on a envisagé à San Francisco le côté réaliste de la question. Il faut souligner que, en pratique, si un état-major étranger veut s'assurer un droit de passage aérien, il veillera en premier lieu à ce qu'un droit d'escale lui soit concédé. Ce droit est nécessaire, car si le passage aérien s'effectue d'une manière régulière, il faut prévoir néanmoins des arrêts pour le ravitaillement et surtout pour les réparations. Sur mille appareils volant, par exemple, d'est en ouest, il faut compter que le 20 % environ peut subir des pannes techniques assez graves pour nécessiter un atterrissage sur des bases préparées à l'avance. Le problème du droit de passage aérien est dominé par son aspect technique. Lorsqu'il se posera, ce sera vraisemblablement le côté pratique et non juridique qui sera déterminant.

Monsieur le Conseiller fédéral Petitpierre.

Madame et Messieurs,

Je vous propose de dissocier les différentes questions que nous avons à examiner. Nous pourrions d'abord prendre les trois premières questions qui figurent à l'ordre du jour.

En relation avec la troisième question, qui a trait à des solutions transactionnelles, il s'agira de rechercher quand il faudra engager les négociations qui pourraient être entamées avec les Nations Unies en vue de trouver une solution intermédiaire. Devrons-nous effectuer des démarches déjà maintenant ou bien, au contraire, attendre que la situation internationale se soit clarifiée, du moins partiellement ? Enfin pensez-vous d'autre part qu'avant toute démarche, la Suisse devra avoir renoué ses relations diplomatiques avec l'URSS ?

Une fois ces problèmes examinés, nous pourrions aborder les deux autres questions qui ont trait, l'une à l'adhésion de la Suisse au statut de la Cour internationale de Justice indépendamment de son accession à la Charte, l'autre à Genève, envisagée comme centre en Europe d'organes administratifs ou techniques des Nations Unies, comme le siège d'institutions affiliées aux Nations Unies.

Monsieur le Conseiller national Hirzel.

Je tiens d'abord à remercier Monsieur le Conseiller fédéral Petitpierre d'avoir réuni cette commission. Je tiens avant tout à souligner que mon opinion, comme certainement celle des autres parlementaires ici présents, est toute personnelle, les groupes ne s'étant pas prononcés sur les questions que nous avons à examiner.

D'après l'ordre du jour de cette commission, il ressortirait que nous sommes placés en face d'un dilemme; si nous adhérons à l'organisation des Nations Unies, il n'y aurait pas moyen de rester neutres. Le maintien de notre neutralité, si une demande d'adhésion à la Charte était acceptée, serait assez douteux.

En 1920, la situation psychologique était d'une manière générale beaucoup plus favorable pour nous. Mais déjà à cette occasion, nous avons dû abandonner quelque chose, une partie de notre neutralité. A cette époque, nous avons renoncé à notre neutralité économique et nous avons vécu jusqu'en 1938 sous le régime de la neutralité dite différentielle. Ceci a risqué de nous valoir des mécomptes comme l'a révélé l'affaire de l'Ethiopie. Déjà à ce moment, il a fallu interpréter les textes afin que les articles relatifs aux sanctions économiques ne nous entraînent pas trop loin.

Devrons-nous faire des concessions plus étendues aujourd'hui ? Il faut s'y attendre. Nous devons nous habituer dès maintenant à l'idée qu'une adhésion de la Suisse à la Charte des Nations Unies entraînera pour nous des concessions. A ces sacrifices qui paraissent inévitables, l'opinion publique de notre pays n'est pas préparée. Elle ne s'attend pas à ce que la Suisse abandonne une parcelle de sa souveraineté. Devrions-nous considérer que notre adhésion comprendra des obligations modifiant la conception actuelle de la souveraineté suisse ? Devant cette hypothèse, il nous faut examiner soigneusement quels sont les avantages et les désavantages que nous vaudront une attitude positive, ou, une certaine retenue à l'égard des Nations Unies. Que nous fassions partie de la nouvelle organisation ou que nous nous tenions à l'écart de celle-ci, nous aurons des risques à courir. Personnellement, je crois que du point de vue politique, économique et moral, la Suisse aurait tout avantage à se rallier aux Nations Unies et à rechercher le

contact avec elle. La Suisse ne pourra pas rester isolée indéfiniment. Il ne faut pas que nous puissions être considérés à l'avenir comme un des Etats ex-ennemis et que nous risquions un jour d'être mis sur le même pied que d'autres Etats non membres des Nations Unies, Etats tels que l'Allemagne et l'Italie qui sont nos voisins.

Le problème de l'adhésion à la Charte présente pour la Suisse un autre aspect. Il est dominé par nos rapports avec la Russie. Il est certain que nous ne pouvons pas être admis sans l'assentiment des cinq principales puissances. Actuellement, nous ne pouvons même pas songer à être reçus ou à obtenir des conditions favorables, si l'une des dites puissances n'est pas disposée favorablement à notre égard.

La question qui se pose dès lors est de savoir quelle est la procédure à suivre pour amener le Conseil de sécurité à entrer dans nos vues. Je suis d'avis qu'un contact pourrait être pris avec les instances compétentes, mais en cherchant d'emblée le règlement préalable des rapports entre la Russie et notre pays.

Monsieur le Professeur Boissier.

Je ne désire présenter qu'une brève observation préliminaire.

Nous avons entendu les savants exposés de nos experts qui nous ont vivement intéressés. J'espère cependant qu'au cours de notre discussion, nous ne négligerons pas l'aspect politique et diplomatique de l'accession de la Suisse à l'organisation des Nations Unies.

A notre point de vue, il s'agit, avant tout, de déterminer dans quelle mesure nous pourrions préserver notre sta-

tut d'Etat neutre en entrant dans l'organisation. Mais pour les gouvernements des puissances qui, en fin de compte, se prononceront sur une éventuelle demande d'admission, la question qui primera toutes les autres, c'est l'intérêt que pourra présenter pour elle la participation de notre pays à la nouvelle tentative de collaboration internationale. Le maintien ou l'abolition de notre neutralité retiendront leur attention à un degré bien moindre.

Nous en avons déjà fait l'expérience au printemps 1920, lorsque M. Ador se rendit en toute hâte à Paris pour prendre connaissance du projet de l'art. 435 du Traité de paix. Le gouvernement français tenait, avant tout, à obtenir notre assentiment à ce texte qui constatait que le régime des zones franches et de la zone démilitarisée de Haute-Savoie ne correspondait plus aux circonstances actuelles. Il accepta donc, avec une étonnante facilité, l'insertion, dans la première phrase de cet article, de la reconnaissance de notre neutralité. Ainsi nous étions en possession d'un texte qui devait nous être de la plus grande utilité, notamment lors des négociations qui aboutirent à l'adoption de la Déclaration de Londres par le Conseil de la Société des Nations, en février 1920.

D'ailleurs, à Londres même, plusieurs délégués laissèrent entendre que l'accession de la Suisse à la Société des Nations leur paraissait beaucoup plus importante que la stricte interprétation du Pacte, et c'est pourquoi ils acceptèrent une solution de compromis.

Je ne crois donc pas qu'il soit indiqué de mettre avec trop d'insistance la neutralité au premier plan de nos préoccupations. Elle n'est qu'un moyen, parmi d'autres, de sauvegarder notre indépendance, qui est notre bien suprême.

Il me semble que des prises de contacts avec les gouvernements intéressés seraient indiquées afin de connaître quel accueil serait fait à une demande d'adhésion de la Suisse aux

Nations Unies. A cette occasion, il s'agirait d'attirer l'attention de ces gouvernements sur les éléments positifs que notre position particulière peut apporter à l'établissement d'un régime de sécurité collective.

Herr Oberstkorpskommandant Frick.

Es stellen sich nicht nur juristische, sondern auch politische Fragen. Die Machtverhältnisse wie auch die Ideen und Gefühle ändern sich. 1918/1919 handelte es sich nur um die Niederhaltung Deutschlands. 18 Jahre später, 1936, erfolgte die Remilitarisierung des Rheinlandes, eine flagrante Verletzung des Versailler Vertrages. Der Einmarsch der Franzosen hätte genügt, um den Rückzug Deutschlands zu veranlassen und dies hätte das Régime nicht ertragen. Soviel wir weiter wissen, erhob England gegen den französischen Einmarsch Einspruch aus Furcht vor einem Machtzuwachs Frankreichs. Die Folgen sind bekannt; Hitler blieb. Eine ähnliche Entwicklung ist auch heute möglich. Aus einer gemeinsamen Aktion der Vereinigten Nationen kann in ihrem Verlauf ein Konflikt zwischen Grossmächten, ein "erlaubter" Krieg entstehen.

Stellen wir folgende Hypothese auf : die anglo-amerikanische Besetzung vermindert sich, bis sie zu einer rein symbolischen wird. Schon jetzt erheben sich in den Vereinigten Staaten Stimmen gegen die jahrelange Abwesenheit amerikanischer Truppen in Europa. Mit wachsender Entfernung vom Krieg wird der Eindruck der Gefahr sich vermindern, und in Amerika wie auch in England werden die Stimmen zuzunehmen, die verlangen, dass die jungen Söhne nicht mehr monate- oder jahrelang in Europa bleiben müssen. Beide Staaten werden versuchen, Russland zu einer Verminderung seiner Besetzungstruppen zu bewegen.

Nehmen wir weiter an, es bestehe zwischen Russland und den Angelsachsen eine zunehmende Spannung, besonders auch wegen der Probleme im fernöstlichen und pazifischen Spannungsfeld. Russland begünstigt dann geheime Rüstungen in Deutschland und trifft mit nationalistischen deutschen Kreisen Abmachungen. Schon immer bestanden in Deutschland russophile Strömungen, so unter den Offizieren und in den ostpreussischen Junkerschichten. Stalin wird auch älter; würde seine Nachfolge auf das Militär fallen, so würden solche Abmachungen erleichtert. Einen Anknüpfungspunkt könnten dabei auch die Generäle bilden, die dem Nationalkomitee "Freies Deutschland" angehörten. Auf diese Weise würde in Deutschland eine geheime Rüstung erfolgen wie schon früher seit 1920 und dann unter Hitler. Die Russen würden auch geheime Vorbereitungen in der amerikanischen, der englischen und der französischen Besetzungszone fördern.

Setzen wir voraus, die Spannung nehme weiter zu. Es werden dann schliesslich Massnahmen und eine neue, massive Besetzung beschlossen. Russland legt kein Veto ein, sondern stimmt zu und benützt die sogenannte Besetzung zur Tarnung des eigentlichen Zieles, zu einem massiven Aufmarsch gegen den Westen, wozu es rascher in der Lage ist als die Amerikaner und Engländer. Wir selber machen im Zuge der Zwangsmassnahmen, nachdem unser Land schon vorher wochenlang als Nachrichten- und Propagandazentrale gedient hat, irgendwie mit, wobei wir etwa den Durchmarsch oder die Benützung anderer Hilfsmittel gewähren. Nachdem Russland unter dem Deckmantel der Besetzung den Aufmarsch beendet hat, entstehen plötzlich Zwistigkeiten, von den Russen vorbereitet, und daraus ein "erlaubter" Krieg zwischen Grossmächten. In diesen werden wir nun infolge unserer vorherigen Massnahmen verwickelt, indem z.B. Russland den Vorwurf erhebt, wir hätten den Aufmarsch der anderen Mächte erleichtert. Dies ist natürlich nur eine Hypothese, allein sie ist durchaus möglich. Auch andere ähnliche Hypothesen sind denkbar.

Wenn also aus einer gemeinsamen Aktion ein Krieg entsteht, ist es für uns schwierig, zur Neutralität zurückzukehren, aber auch wenn ein solcher Fall nicht eintritt, würde die Neutralität zu einer blossen Neutralität ad hoc, ähnlich derjenigen Portugals, Spaniens und der Türkei im gegenwärtigen Kriege. Eine solche ist von weit geringerem moralischem und politischem Wert. Die Neutralität ist vergleichbar mit der Jungfräulichkeit. Wenn sie einmal verloren ist, bleibt immer an der Sache etwas hängen.

Auch wirtschaftliche Sanktionen oder selbst bloss eine diplomatische Stellungnahme haben zweifellos im Zeitalter des totalen Krieges die Bedeutung von Kriegshandlungen. Darum haben wir uns im Dezember 1939 beim Appell des Völkerbundes zugunsten Finnlands der Stimme enthalten.

Es kann daher nur zwei Lösungen geben:

Entweder den Eintritt unter Vorbehalt unserer integralen Neutralität. Ein solcher ist kaum denkbar.

Oder wir bleiben draussen, aber wir suchen von den Vereinigten Nationen eine Erklärung zu erlangen ähnlich derjenigen der Heiligen Allianz in Wien, dass unsere integrale Neutralität in vollem Umfange den Interessen der Vereinigten Nationen entspricht. Wir treten mit den Vereinigten Nationen in Verbindung ohne die Rechte und Pflichten eines Mitgliedes.

Herr Professor von Waldkirch.

Vorweg möchte ich deutlich erklären, dass es mir heute noch unmöglich ist, zu einer definitiven Stellungnahme zu gelangen. Die massgebenden Elemente sind sehr vielgestaltig, und es ist noch lange nicht alles abgeklärt. Ich möchte nur drei Punkte berühren.

Erstens: In den Referaten fehlte eine Erörterung der wirtschaftlichen Fragen. Die Referate waren lediglich auf den Krieg und die Sanktionen eingestellt. Infolge der allgemeinen Erschöpfung werden vielleicht 10 - 15 Jahre nicht die militärischen, sondern die wirtschaftlichen Fragen im Vordergrund stehen. Mich würde zunächst interessieren zu wissen, welches die wirtschaftlichen Folgen sein werden, wenn wir beitreten oder nicht. Es stellt sich die Frage, ob das Fernbleiben eine stille Blockade zur Folge hätte oder wirtschaftlich irrelevant wäre.

Zweitens ist zu bedenken, dass bei jeder Bildung eines Verbandes alle Mitglieder Einbussen erleiden, im vorliegenden Falle durchaus nicht nur die Schweiz. Die Neutralität ist nicht Selbstzweck, sondern Mittel zum Zweck, nämlich zur möglichststen Aufrechterhaltung der Unabhängigkeit. Aehnliche Fragen wie für uns stellen sich z.B. auch für Schweden, wenn es seine militärische Neutralität aufgeben will. Die Schweiz ist nicht allein auf weiter Flur, andere Staaten müssen sich mit denselben Problemen befassen. Was würde später die formelle Erhaltung der Neutralität nützen, wenn unterdessen die wirtschaftlichen Mittel, um sie dann auch wirklich wahren zu können verloren gegangen wären ?

Drittens ist in rechtlicher Hinsicht zu der Frage des Abschlusses eines accord spécial im Rahmen des Artikels 43 der Satzung eines hervorzuheben: es ist kaum denkbar, dass darunter ein einheitliches Abkommen für jedes einzelne Land, das für dieses ein für alle mal gelten soll, verstanden wird. Vielmehr sind besondere Abmachungen je nach der Lage gemeint, die in einem Falle in dieser, in einem andern Fall in einer andern Beziehung und in einem dritten Fall überhaupt nicht erforderlich sind. Dreimal spricht die Satzung von "accord spécial ou accords spéciaux". Es ist also sicher, dass nicht eine ein

für alle mal geltende Regelung getroffen werden soll. Auch mit der Schweiz würde der Sicherheitsrat nicht einen einmaligen accord spécial abschliessen. Je nachdem ein solches Abkommen z.B. für einen europäischen oder für einen fernöstlichen Konfliktfall berechnet würde, würde es ganz verschiedenartig gestaltet. Ich verspreche mir daher für die Neutralität nicht viel von dem Versuch, sie in einem accord spécial nach Art. 43 festzulegen.

Monsieur le Conseiller fédéral Petitpierre.

Il n'échappe à personne que la décision que nous prendrons en définitive aura des conséquences économiques. Il est cependant impossible à l'heure actuelle de chercher à connaître tous les effets économiques d'une attitude négative que nous pourrions observer.

La discussion d'aujourd'hui ne peut se dérouler qu'en s'appuyant sur les éléments que nous avons déjà à notre disposition. Il s'agit d'un échange de vues qui vise à préparer la solution que le Conseil fédéral, lorsqu'il aura pris connaissance des délibérations de la Commission, sera amené à proposer aux Chambres, puis au peuple. C'est pour cela que dans l'ordre du jour ne figure aucune allusion aux conséquences économiques que pourrait entraîner pour la Suisse, soit son adhésion à la Charte, soit le fait qu'elle se tiendrait à l'écart des Nations Unies. La question qu'a soulevée M. le Professeur de Waldkirch n'a, du reste, à ma connaissance, pas même été discutée par les Nations Unies.

Herr Professor Guggenheim.

Wenn man die Frage des Beitrittes der Schweiz zur Organisation der Vereinigten Nationen untersucht und dabei auf das Problem stösst, ob die Schwierigkeiten heute grösser sind als 1919 anlässlich des Eintrittes in den Völkerbund, die permanente Neutralität mit dem Beitritt zur internationalen Organisation zu vereinbaren, so erweist eine eingehende Analyse, dass es nicht möglich erscheint, diese schwierige Frage mit einem einfachen Ja oder Nein zu beantworten.

Zwei Dinge sind vollkommen auseinanderzuhalten, die politische und die rechtliche Frage.

Die politische Lage der Schweiz ist am Ende des zweiten Weltkrieges gewiss schwieriger als am Ende des ersten. Es ist heute nicht die gleiche Sympathie für die Schweiz wie damals vorhanden. Während damals mit allen massgebenden Mächten die Beziehungen normale waren, besteht heute eine erste Schwierigkeit, nämlich die Nichtexistenz von Beziehungen mit der Sowjetunion.

Dazu kommt aber noch ein anderes. Den Beitritt zum Völkerbund von 1919 unter Aufrechterhaltung der Neutralität haben wir uns durch einen Rechtsverzicht zum mindesten erleichtert. Der Verzicht auf das Besetzungsrecht von Hochsavoyen und seine Neutralisierung ist in Art. 435 des Friedensvertrages von Versailles in organische Verbindung mit der erneuten und räumlich viel umfassenderen Anerkennung der Neutralität gebracht worden. Diese erneute Anerkennung der Neutralität war denn auch die rechtliche Basis, die es dem Völkerbundsrat allein gestattete, die Vereinbarkeit der Neutralität mit dem Völkerbundspakt in den Erklärungen vom 13. Februar 1920 und 14. Mai 1938 auszusprechen. Heute haben wir kein politisches Kompensationsobjekt, um die Vereinbarkeit von Neutralität und internationaler Organisation zu ermöglichen.

Wenn somit die politische Lage 1919 günstiger war, als gegenwärtig, so lässt sich nicht das Gleiche von der rechtlichen Lage sagen. Untersucht man in dieser Beziehung Völkerbundspakt und Satzung der Vereinigten Nationen, so besteht kein Zweifel, dass das neue System verschiedene Möglichkeiten eröffnet, um die Nichtteilnahme von Staaten an den nichtmilitärischen und militärischen Sanktionen zu gestatten, bzw. eine gewisse Form von Neutralität bei Sanktionsaktionen zuzulassen, während wenigstens nach der ursprünglichen Konzeption des Völkerbundspaktes die Unvereinbarkeit von Neutralität und Sanktionsrecht unbestreitbar war. Die Londoner Erklärung vom 13. Februar 1920 hat dieser Auffassung in dem berühmten Satze Ausdruck gegeben, der Begriff der Neutralität sei mit jenem anderen Grundsatz nicht vereinbar, der alle Mitglieder des Völkerbundes gemeinsam zu handeln verpflichte. Zu dieser Auffassung gelangte man in erster Linie, weil man damals glaubte, die kollektiven Sanktionen würden "automatisch" eintreten. Der offizielle schweizerische Kommentar, der sich im Anhang zur Botschaft vom 4. August 1919 vorfindet, ist in dieser Beziehung recht charakteristisch. Er stellt nämlich fest: "Ob ein Bruch des Völkerbundes vorliegt, wird in der Regel klar sein; gegebenenfalls wird der Rat oder, wenn der Streit vor der Versammlung hängig ist, die letztere Instanz konstatieren, ob die Voraussetzungen von Art. 16 zutreffen". In absoluter Weise waren die wirtschaftlichen und finanziellen Sanktionen, sodann ebenfalls das militärische Durchmarschrecht obligatorisch, aber nach damaliger überwiegender Meinung auch die Teilnahme an militärischen Massnahmen. Hätte nicht diese Auffassung vorgeherrscht, so wäre es ja zweck- und sinnlos gewesen, die Londoner Erklärung vom 13. Februar 1920 zugunsten der Schweiz zu erwirken, durch die sie von allen militärischen und gebietsmässigen Sanktionsleistungen befreit worden ist.

Erst später, etwa von 1921 an, hat sich die herrschende Ansicht von der strengen Interpretation der Pflichten der Völkerbundsmitglieder abgewendet. Sie ist dann sowohl hinsichtlich der finanziellen und wirtschaftlichen Massnahmen, sowie der militärischen Sanktionen und gebietsmässigen Lasten zu einer Auffassung gelangt, welche den Mitgliedstaaten einen weiten Spielraum freien Ermessens einräumte und damit die Aufrechterhaltung der Neutralität, sogar bei gleichzeitiger Durchführung einer kollektiven Zwangsvollstreckungsaktion ermöglichte. Es war daher ein politisch-diplomatisches Meisterstück, bei dieser Sachlage schon 1919-20 die militärische Neutralität und die Unterlassung jeder gebietsmässigen Sanktionsleistung zustande zu bringen. Wäre der Völkerbund stark gewesen, so würde diese Lösung der "differenziellen" Neutralität insofern eine geradezu ideale gewesen sein, dass sie mit unserer Nichtbeteiligung an militärischen Sanktionen dennoch unsererseits eine Diskrimination zwischen dem Angreifer und dem Opfer des Angriffes im wirtschaftlichen und moralischen Bereich ermöglicht hätte. Die differenzielle Neutralität hat sich im italienisch-äthiopischen Konflikt deshalb fatal ausgewirkt, weil das Kräftegleichgewicht der internationalen Organisation im Verhältnis zum Angreiferstaat nicht in jenem Umfange bestand, der für eine erfolgreiche Exekution der kollektiven Sanktionen notwendig erscheint.

Im Jahre 1938 konnte dann die Schweiz eine andere Interpretation ihrer Neutralität erreichen, die den veränderten politischen Bedingungen entsprach.

Welches sind die nunmehrigen Voraussetzungen für den Einbau der permanenten Neutralität in das Sanktionsrecht der Organisation der Vereinten Nationen? Dabei will ich von der weitgehenden Neutralisierung der Organisation selbst, die infolge des Vetorechts besteht, absehen. Ebenfalls von der Tatsache, dass das Sanktionsrecht in Angelegenheiten, die mit Konflikten mit den besiegten Staaten aus dem zweiten Weltkrieg

zusammenhängen, nicht gilt. Und auch, dass die Zuständigkeit der Organisation bei Angelegenheiten nicht besteht, welche die innerstaatliche Rechtsordnung ausschliesslich betreffen. Obwohl es somit nicht ganz leicht ist, Tatbestände herauszufinden, in denen die kollektiven Sanktionen anbefohlen werden können und dem geltend gemachten Anspruch auf die Aufrechterhaltung der permanenten Neutralität entgegenstehen, wollen wir doch diesen Konfliktfall hypothetisch annehmen. Und zwar muss unterschieden werden zwischen Neutralität im Verhältnis zu den nichtmilitärischen Sanktionen und im Verhältnis zu den militärischen Sanktionen. Sehen wir uns zuerst die letzteren an.

Für sie bedarf es nach Art. 43.ff. der Satzung der Vereinigten Nationen eines von den konstitutionellen Organen der Mitgliedstaaten gutgeheissenen Abkommens, welches die militärische Beitragspflicht im einzelnen regelt. Darin besteht der grundlegende Unterschied gegenüber Art. 16 des Völkerbunds-paktes. Der Abschluss derartiger Abkommen ist m.E. nicht obligatorisch. Der Sicherheitsrat braucht ihren Abschluss nicht zu verlangen und ihr Inhalt, falls sie doch zustande kommen, kann in einer Weise beschaffen sein, dass ohne ausdrückliche Erwähnung sie mit der permanenten Neutralität nicht im Widerspruch stehen. Dies wäre etwa der Fall, wenn nur die Pflicht zur Führung eines Verteidigungskrieges zugunsten des eigenen Territoriums in ihm vorgesehen wäre oder die Leistung eines Beitrages zum Vollzug eines internationalen Urteils im Sinne von Art. 94 der Satzung der Vereinigten Nationen. All dies ist keine Teilnahme an einer neutralitätswidrigen Allianz, im Gegensatz zu den Verpflichtungen aus der permanenten Neutralität.

Besteht neben dem militärischen Beitrag, der in dem Abkommen vorgesehen wird und der einstweilen ein Blankett darstellt, ein unmittelbarer militärischer Beitrag, welcher der Satzung selbst entfliesst? Gilt insbesondere die Verpflichtung für den freien Durchmarsch unabhängig von dem Inhalt des

militärischen Abkommens ? Ich glaube, dies ist nicht der Fall. Nach dem englischen Weissbuch scheint die Einbeziehung des Durchmarschrechtes nicht einmal zum obligatorischen Inhalt des abzuschliessenden Abkommens zu gehören. Vgl. S.8: "it is stated that the special agreements may include rights of passage". Insofern ist somit die Satzung der Vereinigten Nationen viel weniger kategorisch als es der ursprüngliche Art. 16 des Völkerbündspaktes gewesen ist. Diese Auffassung, dass das Durchzugsrecht keine absolute Verpflichtung darstellt, wird auch von Bourquin in seinem neuesten Buch "Vers une nouvelle S.D.N." S.267 f. vertreten. Er schreibt: "L'article 43 qui prévoit la conclusion d'accords spéciaux pour fixer la contribution militaire éventuelle de chaque membre, énumère les objets sur lesquels porteront ces accords et dans cette énumération le droit de passage a pris place. Ainsi la question se trouve en vedette, sans être tranchée d'une manière absolue et le système garde assez de souplesse pour pouvoir tenir compte de la diversité des situations."

Wenn somit die Herstellung der Uebereinstimmung zwischen den militärischen Massnahmen und dem Sicherheitssystem der Vereinigten Nationen nicht zu allzugrossen Befürchtungen Anlass gibt, so gilt paradoxer Weise nicht das Gleiche für die nichtmilitärischen Massnahmen.

In der Schweiz besteht vielfach die Meinung, Art. 41 der Satzung sei nicht obligatorisch. Im Gegensatz zu einer Vermutung, die ich vor einiger Zeit in dieser Beziehung geäussert habe, bin ich aber heute der Auffassung, dass jene Bestimmung obligatorischer Natur ist. Ich habe mich bei Vertretern von ausländischen Staaten, die an der Konferenz von San Francisco teilnahmen, erkundigt, und es ist mir bestätigt worden, dass man an der Konferenz der Meinung war, es handle sich um

* vgl. Neue Zürcher Zeitung, Sonntag, 9. Sept. 1945, Blatt 1 Nr. 13

eine obligatorische Verpflichtung. Aber auch Art. 16 des Völkerbündspaktes ist in der ursprünglichen Konzeption eine obligatorische Verpflichtung gewesen.

Obwohl insbesondere die wirtschaftlichen Sanktionen nach Art. 41 der Satzung der Vereinigten Nationen im Gegensatz zu Art. 16 ohne jeden militärischen Blockadeaufwand durchgeführt werden sollen, und obwohl sie keineswegs den Rahmen dessen überschreiten, was die Schweiz auf Grund der Londoner Erklärung vom 13. Februar 1920 mit ihrem Neutralitätsstatus für vereinbar hielt, und sie daher auch nicht dem formellen, herkömmlichen Neutralitätsrecht widersprechen, sind es zwei Punkte, die sie bedenklich erscheinen lassen.

Zunächst die Tatsache, dass sie ausgeführt werden müssen, ohne dass an ihrer Diskussion der nicht dem Sicherheitsrat angehörige neutrale Staat teilnimmt: es sich somit um einen Eingriff in seine Unabhängigkeit handelt, wodurch er zu einem Staat zweiter Klasse degradiert wird. Gegen diese Feststellung lassen sich aber m.E. zwei durchschlagende Elemente ins Feld führen. Zunächst steht fest, dass auch der Völkerbund auf Grund seiner Satzung hätte in die Lage kommen können, wenigstens die Anordnung von Sanktionen den Mitgliedstaaten zu empfehlen, ohne dass alle Völkerbundsmitglieder hierbei mitberaten oder mitbeschlossen haben würden, sondern eben nur diejenigen, welche dem Völkerbundsrat angehörten. Die Auslegung, die der Völkerbundsrat der bekannten Paktbestimmung des Art. 4 Abs. 5 gab, der vorsieht, dass jedes Mitglied zur Teilnahme an den Ratssitzungen einen Vertreter abordnen darf mit den gleichen Rechten und Pflichten, wie die ordentlichen Völkerbundsratsmitglieder, wenn eine seine Interessen besonders berührende Frage auf der Tagesordnung stand, war stets eine sehr einschränkende. Die wiederholten Versuche, insbesondere der Schweiz, eine liberalere Interpretation dieser Bestimmung durchzusetzen, blieben erfolglos. Es erscheint

daher höchst fraglich, ob ein politisch gefestigter Völkerbund, in welchem die einigen Grossmächte die Führung übernommen hätten, nicht auch ohne die Meinungsäusserung mittlerer und kleinerer Staaten allgemein verbindliche Sanktionen angeordnet haben würde.

Viel ernsthafter sind andere Bedenken vom Standpunkte der permanenten Neutralität aus gegen die nichtmilitärischen Massnahmen. Man hat nämlich mit Recht darauf hingewiesen, dass die Unterscheidung von nichtmilitärischen und militärischen Massnahmen angesichts der Entwicklung des modernen Krieges recht problematisch geworden ist, und dass der Angreiferstaat gewissen wirtschaftlichen, gegen ihn gerichteten Massnahmen die gleiche Bedeutung beimisst, wie militärischen Sanktionen. Dies ist natürlich nur unter der Voraussetzung zutreffend, dass er wirklich in der Lage erscheint, sich gegen die gegen ihn verhängten wirtschaftlichen Massnahmen des permanent neutralen Staates zur Wehr zu setzen. Gerade dieser Faktor beweist aber wie schwierig es ist, hier klar zu sehen; denn die politische Stärke des allfälligen Rechtsbrechers ist im Zeitpunkt der generellen Regelung des Problems nicht bekannt. Und was die konkrete schweizerische Stellungnahme betrifft, hängt in dieser Beziehung vieles von der eskomptierten künftigen politischen Stärke Deutschlands ab.

Man braucht zwar aus derartigen Möglichkeiten nur den Schluss zu ziehen, dass, falls man die permanente Neutralität sicherstellen will, der Versuch gemacht werden muss, die Verpflichtungen, welche die Schweiz im Sanktionsfall zu übernehmen hat, in eindeutiger Weise klarzustellen als dies sowohl in Art. 16 Abs. 1 des Völkerbundspaktes geschehen ist und in Art. 41 der Satzung der Vereinigten Nationen geschieht. Die Erfahrungen des italienisch-äthiopischen Konflikts mahnen zu dieser Vorsicht. Wird es aber möglich sein, eine derartige Vereinbarung mit dem Sicherheitsrat zu treffen? Das ist

letzten Endes eine politische und keine juristische Frage. Die Zuständigkeit des Sicherheitsrates, gewisse Staaten von Sanktionen ganz oder teilweise zu befreien, ergibt sich wohl aus Art. 48 der Charta. Es wäre dabei noch genauer zu prüfen, ob nur individuelle oder auch generelle, teilweise oder vollständige Befreiungen möglich sind. Als wegleitend bei diesem Versuch ist davon auszugehen, dass, wie Herr Bourquin in dem bereits erwähnten Buche ausführt (S. 143) der neutrale Staat nicht nur von den direkten, sondern auch von den indirekten militärischen Massnahmen befreit wird. Dabei könnten aber doch gewisse Verpflichtungen von ihm übernommen werden, die mit dem in Art. 2 No 5 vorgesehenen Grundsatz der Nichtunterstützung des Angreifers übereinstimmen. Ich denke dabei insbesondere an die Anerkennung des Prinzips, den Courant normal der Ausfuhr und Einfuhr gegenüber dem Angreiferstaat nicht zu übersteigen, um jeden Kriegsprofit zugunsten des neutralen Staates oder seiner Staatsangehörigen auszuschliessen, sowie an ein Waffenembargo ebenfalls gegenüber dem Angreifer. Natürlich würde die Sachlage für den neutralen Staat erleichtert, wenn die 5. und 13. Haager Konvention über das Neutralitätsrecht zu Land und zu Meer im Sinne der modernen Auffassung revidiert würde, damit nicht nur die Satzungsbestimmungen der internationalen Organisation, sondern auch das für den Angreiferstaat verbindliche Neutralitätsrecht ihm entgegengehalten werden könnte. Ob allerdings eine derartige Revision sich im heutigen Zeitpunkt für die Schweiz günstig auswirken würde, d.h. ob sie politisch zur Zeit opportun erscheint, ist eine andere Frage.

Trotz diesen Vorbehalten wäre es aber falsch, die Bedeutung der nichtmilitärischen Massnahmen zu Lasten des permanent neutralen Staates zu überschätzen. Kein Zweifel nämlich, dass, wenn der Sicherheitsrat derartige Massnahmen anordnet und ihr Inhalt die Zustimmung der öffentlichen Weltmeinung

findet, ihr Nichtvollzug für jeden Staat schwierig erscheint und das Risiko der Exekution angesichts der voraussichtlichen Stärke der führenden Mächtegruppe nicht allzu gross ist.

Ja selbst bei einem Nichtbeitritt zur Organisation besteht angesichts ihres universalistischen Anspruches, auch Nichtmitgliedstaaten zu binden (vgl. Art. 2, Ziff. 6, Art. 35, Abs. 2 und Art. 50), der Anspruch auf die Teilnahme an nicht-militärischen Massnahmen. Verpflichtungen zu Lasten dritter Staaten kannte aber schon das ältere Völkerrecht, so z.B. im Falle von Krakau und später von Danzig, dann auch in Art. 17, Absatz 3 des Völkerbündspaktes. Ich bin diesbezüglich anderer Ansicht als Herr Bundesgerichtspräsident Bolla. Entsprechend der in der herrschenden Völkerrechtslehre vorwiegenden Willens-
theorie wird der dritte Staat erst gebunden, wenn er zustimmt. Die Effektivität des Staatenverbandes genügt aber nach Massgabe der m.E. richtigen neueren Lehrmeinung, um derartigen Verpflichtungen zu Lasten dritter Staaten Rechtsgeltung zu verleihen. Ja, man kann sogar behaupten, dass eine eventuelle Abschwächung der Verpflichtung vielleicht eher zugunsten eines Mitgliedstaates möglich ist, als wenn man den Dingen ausserhalb der Vereinigten Nationen passiv abwartend gegenüber steht, allerdings immer nur unter der Voraussetzung, dass die neue Organisation wirklich kraftvoll sein wird.

In diesem Zusammenhang ist auch noch kurz die Bedeutung der auf der Atombombe aufgebauten Kriegführung zu erwähnen. Sie hat wohl einerseits zur Folge, dass die überlieferten Auffassungen über die Nützlichkeit der Unterstützung des nichtkriegführenden Staates zugunsten kriegführender Mächtegruppen überholt sind. Insbesondere erscheint die Bedeutung der Teilnahme am Wirtschaftskrieg zur verhältnismässigen Bedeutungslosigkeit gegenüber den neuesten Kriegsmitteln verurteilt. Andererseits ist allerdings festzustellen, dass die atomistische Kriegführung das Interesse an der Beibehaltung der immer-

währenden Neutralität erhöht. Die Verteilung der Machtverhältnisse in der Welt vermag durch die Unübersichtlichkeit der Beherrschung der Kriegsmittel noch problematischer zu werden als es jetzt schon der Fall ist. Die Wissenschaft ist vielleicht in der Lage, Staaten einen Vorsprung zu geben, die bisher nicht den wichtigen Machtfaktoren zugerechnet werden und die etwa glauben, mit einer Machtchance als Angreifer gegen den anscheinend so mächtigen Zwangsvollstreckungsapparat der Vereinigten Nationen auftreten zu können. Die permanente Neutralität der Schweiz erlangt in diesem Fall ihren vollen Sinn, der kein anderer ist als die Nichtteilnahme an irgend einer Allianz, auch nicht an derjenigen, die im Namen der internationalen Organisation den Status quo des künftigen Friedens verteidigt.

Und noch eine letzte Frage. Bedarf die permanente Neutralität einer neuen Verankerung in einem diplomatischen Instrument, nachdem erst ein Vierteljahrhundert vergangen ist seit ihrer erneuten Anerkennung? Ich glaube es nicht. Es ist aber zu untersuchen, ob nicht versucht werden sollte, zu erreichen, dass in deklaratorischer Weise die Weitergeltung der Akte von 1815 und des Artikels 435 des Versailler Vertrages festgestellt würde.

Eine andere Frage ist allerdings, ob Sowjetrussland und die Vereinigten Staaten an die permanente Neutralität der Schweiz gebunden sind.

Was Sowjetrussland betrifft, hängt die Frage damit zusammen, ob die Rechtskontinuität mit dem Zarenreich, welches Unterzeichner der Pariser Erklärung vom 20. November 1815 gewesen ist, als gewahrt gelten kann. Dies ist immer noch zweifelhaft, trotz der sich in der Sowjetunion verstärkenden Neigung, wenn nicht an die Institutionen, so doch an die Traditionen des alten Russlands anzuknüpfen. Eine Anerkennung der Neutralität kann vielleicht aus der bemerkenswerten Rede gefolgert werden, die Litwinow am 14. Mai 1938 im Völkerbundsrat

hielt und die zum Gegenstand die Haltung der Sowjetunion zum Begehren der Schweiz hatte, ihre s.g. umfassende Neutralität zu erlangen. Litwinow drückte sich folgendermassen aus: "Je ferai également observer que la défense de la neutralité suisse n'entre immédiatement dans les obligations de la Société. Cette neutralité est garantie par d'autres traités internationaux qui restent en vigueur, de même que subsistent tous les engagements pris par les Etats signataires de ces traités." Journal Officiel S.d.N. 1938, S.372. Litwinow wies auch darauf hin, die Sowjetunion wäre dem schweizerischen Begehren, sie von allen Sanktionen zu entbinden, nachgekommen, falls die Schweiz selbst die anderen Staaten aus den Verpflichtungen aus Art. 16 befreit hätte und nicht zu befürchten wäre, die schweizerische Neutralität bilde einen Präzedenzfall für andere Staaten auf Entlassung aus dem Sanktionsrecht des Völkerbundes. Ich möchte nicht behaupten, dass die Erklärungen Litwinows eine ausdrückliche Anerkennung der Neutralität darstellen, aber es lässt sich doch fragen, ob nicht wenigstens daran angeknüpft werden kann.

Eine grundsätzliche Anerkennung der schweizerischen Neutralität seitens der Vereinigten Staaten von Amerika ist meines Wissens weder mittelbar noch unmittelbar erfolgt. Immerhin gibt es ein bekanntes diplomatisches Dokument, aus dem bei einigem guten Willen geschlossen werden kann, dass auch die Vereinigten Staaten nicht weit davon entfernt sind, die schweizerische Neutralität als ~~allgemeinen~~ im Völkerrecht geltenden Grundsatz anzuerkennen. In einer Note der Amerikanischen Gesandtschaft in Bern, gerichtet an den Chef des Politischen Departements vom 3. Dezember 1917, heisst es: "I am instructed by the Department of State to convey the message to the Federal Government, that, in view of the presence of American forces in Europe engaged in the prosecution of the war against the Imperial German Government, the Government

of the United States deems it appropriate to announce for the assurance of the Swiss Confederation in harmony with the attitude of the cobelligerents of the United States in Europe, that the United States will not fail to observe the principle of neutrality applicable to Switzerland and the inviolability of its territory, so long as the neutrality of Switzerland is maintained by the Confederation and respected by the enemy." In der Antwortnote des Bundesrates vom 12. Dezember 1917 wird ausdrücklich auf die Pariser Erklärung vom 20. November 1815 Bezug genommen, ohne dass diese Bemerkung irgendwelche negative Reaktion bei den Vereinigten Staaten hervorgerufen zu haben scheint. Es ist nicht ganz klar, ob jene Anerkennung durch die Vereinigten Staaten nur für den ersten Weltkrieg oder prinzipiell ausgesprochen wurde. Dies sollte näher geprüft werden.

Auffällig erscheint, dass der Notenwechsel in keiner amtlichen Dokumentensammlung enthalten ist. Er wurde im Werke von K. Strupp, Neutralisation, Befriedung, Entmilitarisierung, Stuttgart, 1933, S.30 ff veröffentlicht.

Abschliessend möchte ich zur Frage des Beitritts zu den Vereinigten Nationen bemerken:

Das politische Klima für die Möglichkeiten des Beitrittes eines Staates zu bestimmen, ist dem nicht orientierten Outsider beinahe unmöglich. Sollte aber der Beitritt möglich sein, so müsste doch der Umfang der Verpflichtungen der Art. 41 und 43 auf Grund der Anerkennung der Neutralität abgeschwächt werden.

Wir sollten somit den Versuch eines Beitritts wagen, wenn die politischen Voraussetzungen dafür gegeben sind. Die permanente Neutralität ist mit dem Beitritt unter der Voraussetzung vereinbar, dass die aus der Mitgliedschaft sich ergebenden Verpflichtungen nicht direkt oder indirekt militärischer Natur sind.

Herr Nationalrat Bringolf.

Ich möchte zunächst die Vorbemerkung machen, dass unsere Stellung zur Frage des Beitritts zu den Vereinten Nationen noch nicht endgültig abgeklärt ist und sein kann. Es handelt sich um ein ausserordentlich schwieriges und ernstes Problem. Die Abklärung unserer Stellungnahme erfährt insofern eine gewisse Erleichterung, als die internationale Lage uns Zeit lässt, sorgfältig zu prüfen, welche Tragweite der Beitritt für die Schweiz haben könnte. Die erste Zusammenkunft der Vereinten Nationen zur Prüfung der Charta ist verschoben worden, und wann sie erfolgen wird, scheint infolge der allgemeinen Situation noch ganz unbestimmt.

Doch ich war überrascht, dass in den Referaten, soweit politische und militärische Fragen behandelt wurden, überall eine ablehnende Haltung gegenüber der Charta der Vereinten Nationen zum Ausdruck kam. Negative, kritische Ueberlegungen standen im Vordergrund, die den Beitritt zu den Vereinten Nationen erschweren oder verunmöglichen. Es wurde von einem Gesichtspunkte aus argumentiert, der der heutigen Situation nicht mehr entspricht.

Ich stelle daher den Antrag, dass Wesen und Begriff der "integralen" Neutralität neu überprüft werden.

Die Meinungen über diese gehen auseinander. Während des Krieges wurde die integrale Neutralität aufgespalten in die militärische Neutralität, die strikte aufrechterhalten wurde, und die politische und wirtschaftliche Neutralität, die zwar erklärt wurde, aber die wir infolge der tatsächlichen Verhältnisse nicht in der Lage waren, "integral" aufrecht zu erhalten. Wir werden deshalb gut tun, uns sorgfältig über den Begriff der "integralen" Neutralität zu unterhalten. Mit der Interpretation der Jahre 1936/37 kommen wir nicht mehr durch

Es sollte unbedingt der Versuch einer Verständigung mit den Vereinten Nationen wegen unseres Beitrittes unternommen werden. Soweit ich informiert bin, wurde bisher unser Beitritt nicht gewünscht. In San Francisco waren wir ebenfalls

nicht erwünscht. Wenn auch einzelne Staaten gegen die Teilnahme der Schweiz nichts eingewendet hätten, so bestand doch der Widerstand Russlands. Russland hatte kein Interesse, uns am Beginn der Organisation und des Aufbaues der Weltsicherheitsorganisation zu sehen. Es fürchtet, dass wir durch unsere Vertretung bei derartigen Konferenzen gewisse Tendenzen politischer Natur stärken, die Russland ablehnt oder sogar als feindlich betrachtet. Ueberdies ist die Sowjetunion auch weiterhin uns gegenüber misstrauisch aus der Haltung der schweizerischen Delegationen im Genfer Völkerbund.

Zu den Bemerkungen, die soeben Herr Oberstkorpskommandant Frick und zum Teil in seinem Referat auch Herr Oberstdivisionär Gonard gemacht haben, wäre auch eine andere Möglichkeit in Betracht zu ziehen: Russland könnte sich auch wieder aus Europa zurückziehen und isolieren. Hiefür liegen gewisse Anhaltspunkte und Anzeichen vor. Ueberdies liegen die Interessen Russlands nicht in erster Linie in Europa, sondern im fernen Osten, insbesondere in China, wo sie auf diejenigen der USA stossen. Es besteht durchaus die Möglichkeit, dass wenn Stalin, der mehr auf Europa orientiert ist, aus irgend einem Grunde ausscheiden sollte, die frühere Lenin'sche Aussenpolitik wieder stärker zur Geltung gelangen würde. Dies hätte zur Folge, dass gewisse, auch heute geäusserte Spekulationen über die künftige Haltung Russlands in einem anderen Lichte erscheinen und beurteilt werden könnten. Wir können zur Zeit noch nicht wissen, wann in den jetzigen Einflusszonen Russlands in Osteuropa jene Staaten und Völker wieder ihre volle Selbständigkeit gewinnen werden. In Polen und auch in anderen Staaten Osteuropas zeigt sich heute schon eine ausgesprochene Tendenz zur Selbständigkeit und Unabhängigkeit. Sobald die gegenwärtigen Schwierigkeiten überwunden sein werden, dürften sich in diesen Ländern jene Kräfte, die auf eine starke Betonung der Unabhängigkeit orientiert sind, und gleichzeitig eine freund-

schaftliche Haltung gegenüber Russland und eine internationale Zusammenarbeit mit andern Ländern und Völkern wünschen, stärker Geltung verschaffen.

Wir müssen uns daher zur Weltsicherheitsorganisation, deren Ziel es ist, den Frieden zu garantieren, unter allen Umständen und gerade vom gut schweizerischen Standpunkte aus positiv einstellen, dies auch deutlich erklären und dann erst die Schwierigkeiten des Eintrittes für unser Land erwägen. Dadurch wird es uns etwas leichter sein, den besonderen schweizerischen Standpunkt zu vertreten, leichter auf alle Fälle, als wenn wir schon zum vorneherein kritisch oder skeptisch eingestellt sind und diese Haltung besonders betonen. Wenn man in der Schweiz eine gegenteilige Haltung gegenüber der Weltsicherheitsorganisation einnehmen wollte, dann wäre es ein Gebot der Ehrlichkeit, das offen zu sagen. Schliesslich können wir keine Bedingungen stellen, wenn wir auch den Standpunkt einnehmen müssen, dass ein Beitritt um jeden Preis kaum in Frage kommen kann. Heute sehe ich die Dinge so an, dass wir wahrscheinlich unsere Neutralität nicht vollständig aufgeben können. Ohne mich festzulegen, schwebt mir vor, auf alle Fälle die militärische Neutralität zu erhalten. Aber es ist unvermeidlich, dass ein Staat, der einer internationalen Sicherheitsorganisation beitreten will, Verpflichtungen, die aus dem Wesen dieser Organisation fliessen, auf sich nehmen muss.

Auf alle Fälle darf die Frage unseres Beitrittes nicht beeinflusst sein durch die andere Frage, ob wir Sitz der neuen Organisation auch für die Zukunft werden. Ich würde es sehr bedauern, wenn wir den Eindruck erwecken würden, als ob es uns nur darum zu tun wäre, das Völkerbundsgebäude in Genf wieder zu besetzen und unser Interesse an der Weltsicherheitsorganisation allein deshalb vorhanden wäre. Wir müssen zu erkennen geben, dass wir an der neuen Weltsicherheitsorganisation um ihrer selbst willen interessiert sind. Eine andere Haltung müsste für uns Nachteile zur Folge haben.

Herr Nationalrat Oeri.

Ohne materiell auf die Wünschbarkeit unseres Eintritts einzugehen, möchte ich auf die Dringlichkeit der einleitenden Abklärung aus innerpolitischen Gründen hinweisen. Eine Volksbefragung ist, wie im Falle des Völkerbunds, unvermeidlich, und eine solche ohne genügende Information des Volkes würde zur Komödie. Es ist nicht unbedingt nötig, mit den ersten Schritten bis zu einer neuen Stellungnahme Russlands zuzuwarten. Dass uns die Sowjetunion, solange wir keine diplomatischen Beziehungen zu ihr haben, in Sachen UNO unbedingt opponieren würde, ist gar nicht sicher; denn es gibt eine ewige russische Politik, und diese ist unter Stalin wie einst unter Zar Alexander I an der schweizerischen Neutralität interessiert. Uebrigens wäre auch eine einfachere Fragestellung an das Volk als 1920 möglich; strikt konstitutionell war ja auch das damalige Verfahren nicht. Wenn wir uns an die UNO-Mächte wenden, sollten wir nicht zu viel fragen und suggerieren wollen.

Herr Nationalrat Holenstein.

Ich möchte mich auf die drei zuerst gestellten Fragen beschränken und in gedrängter Kürze eine Antwort auf sie geben:

Frage 1 ist zu verneinen. Ein bedingungsloser Beitritt zu den Vereinigten Nationen kann mit Rücksicht auf die besonderen Verhältnisse der Schweiz und auf die ungeklärte Lage nicht in Betracht kommen.

Frage 2 ist ebenso bestimmt zu verneinen. Ein Verzicht auf den Beitritt ohne Abklärung der Möglichkeit eines Beitrittes unter Wahrung unserer Neutralität kann aus ideellen und realpolitischen Gründen nicht in Betracht kommen, wie

bereits wiederholt erklärt wurde. Die Charta ist trotz ihren Mängeln ein sehr ernsthafter, gross angelegter Versuch zur Erhaltung und Sicherung des Völkerfriedens. Die Schweiz kann und darf sich daran, nach ihrer ganzen Tradition als Land des Friedens, nicht desinteressieren. Im Volk und auch unter den Vereinigten Nationen würde dies nicht verstanden. Ueberdies würde bei einer solchen Haltung notwendigerweise die Gefahr einer Isolierung drohen.

Es bleibt die dritte Möglichkeit, und diese ist die gegebene; nämlich durch Sondierungen und Verhandlungen eine Lösung anzustreben, die uns den Beitritt erlaubt unter Wahrung der Erfordernisse unserer Neutralitätspolitik.

Das Ziel dieser Bemühungen muss meines Erachtens sein, einen Weg zu finden, um die Mitgliedschaft unter Beibehaltung der integralen Neutralität zu ermöglichen. Ich bin mir der ausserordentlichen Schwierigkeiten dieser Aufgabe bewusst. Die integrale Neutralität ist aber derart eine Maxime unseres politischen Handelns auf Grund langer Erfahrungen geworden, dass sie notwendig zur Bedingung unseres Beitritts erhoben werden muss. Eine Differenzierung zwischen militärischer und wirtschaftlicher Neutralität ist im Zeitalter des totalen Krieges nicht mehr möglich.

Ueber die Art des Vorgehens, worüber Herr Nationalrat Ceri gesprochen hat, will ich mich nicht äussern. Die Prüfung dieser Frage kann nicht Aufgabe der Kommission sein, sondern ist vertrauensvoll dem Politischen Departement und seinen Mitarbeitern zu überlassen. Hiezu nur einige Bemerkungen:

Die Aufgabe wird schwierig sein, weil aus den bereits von andern dargelegten Gründen die internationale Atmosphäre für uns ungünstiger ist als 1919. Das Unterfangen scheint immerhin nicht aussichtslos, wenn es gelingt, die entscheidenden Stellen zu überzeugen, dass die Anerkennung unserer Neutralität nicht nur in unserm Interesse gelegen ist, sondern auch in

Zukunft einen wichtigen Friedensfaktor in West- und Mitteleuropa bedeutet und damit im allgemeinen Interesse, also auch in demjenigen der Ziele der Vereinigten Nationen liegt. Nachdem dieser Gedanke 1815, 1919 und 1938 von den Mächten selbst ausdrücklich anerkannt wurde, ist es denkbar, dass sich diese Auffassung auch jetzt durchsetzen werde.

Ich setze dabei meine Hoffnung am ehesten auf Grossbritannien und Frankreich. Bei den Vereinigten Staaten wird es schwieriger sein, Verständnis zu finden, da unser Land sehr klein ist und ihnen die Probleme Zentraleuropas wohl etwas fern liegen. Es wird Sache der Aufklärung der zuständigen Stelle sein, dieses Verständnis zu wecken.

Am heikelsten ist wohl die Frage zu beurteilen, ob eine entgegenkommende Haltung Sowjetrusslands erwirkt werden kann. Diesbezüglich bin ich weniger optimistisch als Herr Nationalrat Oeri. Es sind hier zwei Fragen zu unterscheiden: 1) Sind wir sicher, dass Russland sich unserem Eintritt in die Vereinigten Nationen nicht entgegenstellt? Die in der Potsdamer Erklärung enthaltene Einladung ist an alle neutralen Staaten ausser Spanien gerichtet, also besteht diesbezüglich keine Schwierigkeit. 2) Ist aber Russland dazu zu bringen, dass es unseren besonderen Verhältnissen Rechnung trägt und unsere Neutralität anerkennt? Hier erhebt sich die Frage unserer diplomatischen Beziehungen zu Russland. Bei der bekannten Empfindlichkeit der Sowjet-Diplomatie und angesichts der bestehenden Spannungen zwischen den Angelsachsen und Russland scheint mir, dass die erforderlichen Sondierungen und Verhandlungen nur bei direkten Besprechungen mit Sowjetrussland Aussicht auf Erfolg haben, nicht indirekte Bemühungen über eine dritte Macht. Deshalb sollten wir, wenn möglich, vorerst diplomatische Beziehungen mit Sowjetrussland anknüpfen.

Damit ist der Zeitfaktor berührt. Ich teile nicht die Auffassung von Herrn Nationalrat Oeri, dass wir bei den

kommenden Verhandlungen besondere Eile entwickeln sollten. Gewiss sind die Nachteile der Unsicherheit nicht zu unterschätzen, aber wir sollten doch nicht zu sehr drängen, sondern mit aller Sorgfalt vorgehen. Vieles bei den Vereinigten Nationen ist noch unabgeklärt, was für unseren Entscheid von grosser Bedeutung werden kann; gewisse Statutenbestimmungen, die praktische Wirksamkeit, das Verhältnis unter den mächtigsten Mitgliedern usw.. Dies alles kann sich bei weiterem Zeitablauf noch klären; überdies wird die Atmosphäre mit zeitlicher Entfernung vom Kriegsende ruhiger und damit für unsere Ziele eher günstiger werden.

Bis die bevorstehenden Sondierungen und Verhandlungen durchgeführt sind und wir uns entscheiden müssen, haben wir eine gewisse Zeitspanne vor uns. Einen Gedanken von Herrn Professor v. Waldkirch aufgreifend, möchte ich die Bitte aussprechen, diese Zeit sei auszunützen, um möglichst umfassend abzuklären, welches die Folgen eines Beitrittes oder Nichtbeitrittes wären, und insbesondere welches die Stellung und die Risiken eines Staates sind, der den Vereinigten Nationen nicht beitrifft, und zwar sowohl die völkerrechtlichen wie auch besonders die wirtschaftspolitischen.

Die rechtliche Stellung der Schweiz als Nichtmitgliedstaat, die Herr Bundesgerichtspräsident Bolla näher untersucht hat, wird durch Art. 2, Ziff. 6 der Charta berührt, durch den sich die Vereinigten Nationen das Recht nehmen, auch Nichtmitgliedstaaten zu zwingen, ihr Verhalten nach diesen Grundsätzen zu richten. Meines Erachtens liegt darin eine Verletzung des klaren Völkerrechtsgrundsatzes, dass die Stellung eines an einem Vertrag nicht beteiligten Staates durch diesen nicht berührt werden kann. Wir müssten gegebenenfalls der erwähnten Bestimmung der Charta den Grundsatz des Völkerrechts entgegenstellen und dürfen jene nicht etwa als neues Völkerrecht anerkennen.

In wirtschaftlicher Hinsicht bestehen in unserem Lande viele Befürchtungen über eine wirtschaftliche Isolierung im Falle eines Nichtbeitrittes. Ich bin durch die Vorgänge seit Kriegsende in dieser Hinsicht allerdings weniger pessimistisch geworden. Gegen Kriegsende sprach man viel von internationalen Abkommen über Finanz- und Währungsfragen (Keynes und White-Plan), über Rohstoffabkommen, internationale Schiffs- und Luftverkehrsvereinbarungen etc., die nur den Mitgliedern der Vereinten Nationen zu gute kommen sollten. Seither sind aber die internationalen Wirtschaftsbeziehungen ohne diese Abkommen wieder aufgelebt; Finanzabkommen werden zwischen einzelnen Ländern auf Grund direkter Verhandlungen abgeschlossen. Zu den internationalen Luftverkehrsabkommen wurde die Schweiz trotz Nichtmitgliedschaft bei den Vereinten Nationen beigezogen. Es erscheint unwahrscheinlich, dass später noch so etwas wie eine wirtschaftliche Blockade der Vereinten Nationen gegen einen Nichtmitgliedstaat wie die Schweiz nur wegen ihrer Nichtmitgliedschaft durchgeführt werden könnte. Aber diese Fragen müssen sorgfältig geprüft werden, damit wir im Zeitpunkt der Entscheidung soweit als möglich darüber im klaren sind.

Noch ein Wort zu der von Herrn Nationalrat Oeri angeschnittenen Frage der Volksabstimmung. Ich bin nicht der Auffassung, dass zum voraus eine besondere, in der Verfassung nicht vorgesehene Volksbefragung erfolgen sollte. Der richtige Gang der Dinge scheint mir zu sein, dass nach Abklärung aller Fragen die Bundesversammlung auf Grund von Botschaft und Antrag des Bundesrates Beschluss fasst, der dann der Volksabstimmung unterbreitet wird.

Monsieur le Conseiller national Favre.

Le moment actuel ne paraît pas particulièrement favorable à une décision portant sur l'entrée de la Suisse dans le cercle des Nations Unies. Ceci en raison du manque de confiance qui se manifeste de part et d'autre.

D'une part, on est inquiet en Suisse de voir de quelle manière sont violés les principes de la Charte de l'Atlantique et même ceux de la Charte des Nations Unies. Cela justifierait une certaine méfiance de la part du peuple suisse à l'égard de l'institution nouvelle.

Puis, les bases morales qui devraient être le fondement de la nouvelle société des nations ne sont pas acceptées par tous les Etats.

Au surplus, bien des problèmes politiques ne sont pas résolus et ne sont pas en passe de l'être. La paix peut-elle être organisée, garantie en fonction de la Charte de San Francisco ? Il est difficile de le dire, car nous ne savons pas ce que sera la paix. En 1919, le Pacte de la Société des Nations était inséré dans les traités de paix. Aujourd'hui, la Charte des Nations Unies est en vigueur et la paix n'est pas conclue. Il résulte de tout cela une incertitude qui, espérons-le, pourra être peu à peu écartée.

D'autre part, il existe une méfiance évidente à l'égard de notre neutralité telle qu'elle a été pratiquée durant cette guerre; ceci est notamment visible aux Etats-Unis et à Moscou. Nous avons conscience de nous être tenus durant toutes les hostilités aux règles de la convention de La Haye de 1907 sur les droits et les devoirs des Etats neutres. Mais des jugements sévères sont portés dans certains pays sur le rôle que nous avons joué pendant ce conflit. On dit que nous nous sommes arrangés pour retirer des avantages matériels de notre situation.

d'Etat neutre, bien plus, que nous nous sommes appliqués à favoriser l'effort de guerre de l'Axe. Que ces griefs soient dirigés contre nous de bonne ou de mauvaise foi, que cette méfiance soit légitime ou ne le soit pas, nous sommes en présence d'un état d'esprit que nous devons constater.

Le Conseil fédéral se rend parfaitement compte que le droit de la neutralité, tel qu'il fut codifié à La Haye, ne répond plus à la conscience juridique des temps actuels. Aussi a-t-il pris mainte mesure qui va au-delà des stipulations de 1907. On nous reproche de n'être pas allés plus loin. Le droit de la neutralité est aujourd'hui incertain. Tant qu'il n'aura pas été mis au point, il n'est guère concevable que nous obtenions la reconnaissance d'un statut formel de neutralité.

Notre neutralité n'est pas bien comprise pour une autre raison. Certains Etats n'en voient plus l'utilité. Il est vrai que dans la situation actuelle des Etats qui nous avoisinent, il peut ne pas paraître indispensable d'assurer une sauvegarde particulière de notre situation d'Etat neutre. L'équilibre européen qui explique la reconnaissance de la neutralité permanente de la Suisse n'existe plus. Mais que sera l'avenir ? Nous sommes obligés de voir loin et de compter avec le rétablissement de conditions internationales qui rendraient impérieuses l'affirmation et la défense de notre neutralité. D'ailleurs la Charte permet des guerres licites. Le droit de la neutralité devra donc être à nouveau codifié.

Il ne faut cependant pas compter obtenir de si tôt la revision de la convention de La Haye. Les grandes puissances ont d'autres préoccupations.

Il convient donc, puisque notre opinion est que l'intérêt de la Suisse commande sa participation à la nouvelle société des nations, de manifester clairement, hautement notre désir d'entrer dans le cercle des Nations Unies. Nous ne devons

pas apparaître comme un peuple satisfait. Nous devons dire que les buts de la Charte sont aussi les nôtres et que nous sommes prêts à apporter notre collaboration en vue de la réalisation de ces fins.

Puis, il faudra négocier. A cette fin, il nous appartient de déterminer la situation juridique spéciale que nous voulons voir reconnaître. Cette situation devra, en fait, sauvegarder notre position traditionnelle de neutralité et, en même temps, assurer notre participation effective à l'oeuvre des Nations Unies; à cet effet, nous devons nous engager à refuser toute assistance, pouvant exercer une influence militaire, à un Etat qui aurait violé les obligations résultant de la Charte. Ce régime doit tenir compte des dispositions des articles 41 et 43 de la Charte.

Quant au moment de la négociation, il ne peut être déterminé qu'ensuite des sondages qu'il convient d'opérer auprès de certaines puissances, notamment auprès de la France et de la Grande-Bretagne. Le Conseil fédéral possède seul les moyens d'information qui doivent permettre d'agir avec sûreté.

- 49 -

Troisième séance

tenue jeudi matin 15 novembre

sous la présidence de

M. le Conseiller fédéral Max Petitpierre

---O---

Dritte Sitzung

vom Donnerstag, 15. November, Vormittag

unter der Vorsitz vom

Herrn Bundesrat Max Petitpierre

---O---

Herr Minister Sulzer.

Auch ich möchte mich für eine positive und aktive Einstellung zur neuen Organisation der Vereinigten Nationen aussprechen, und zwar sowohl aus ideellen, wie auch aus sehr gewichtigen materiellen Gründen.

Aus ideellen Gründen: Die Schweiz hat allen Grund, sich an allen Bestrebungen zu betätigen, deren Zweck es ist, endlich der Welt den Frieden zu bringen.

Aus materiellen Gründen: Die Schweiz ist wirtschaftlich so stark mit der Weltwirtschaft verbunden, so stark von den internationalen Märkten abhängig, dass sie allen internationalen Organisationen, die zum Ziel die Gesundung der Weltwirtschaft haben, hohes Interesse entgegenbringen muss. Wir stehen vor der Frage von Bretton Woods, und nach Zeitungsmeldungen aus Washington zu schliessen, scheint zwischen den Vereinigten Staaten und dem United Kingdom eine Weltwirtschaftskonferenz für 1946 vorbereitet zu werden.

Die Schweiz muss an diesen internationalen Organisationen und Konferenzen mitwirken können. Sie wird aber auf ein Mitspracherecht kaum rechnen können, wenn sie dem Charter der Vereinigten Nationen die kalte Schulter zeigt. Letztes Jahr hatte ich Gelegenheit, an der International Business Conference, die mit Zustimmung der amerikanischen Regierung von amerikanischen Wirtschaftsorganisationen eingeladen war, teilzunehmen und habe dabei gesehen, wie sehr man auf die Mitwirkung der Schweiz Wert legt.

Damit habe ich die Frage beantwortet, ob wir der Satzung völlig fernbleiben sollen.

Zur Frage, ob wir der Satzung vorbehaltlos beitreten sollen: Es ist völlig klar, dass mit einem vorbehaltlosen

Beitritt zur Organisation nicht gerechnet werden kann ohne Verzicht auf die Neutralität. Es ist andererseits erfreulich, dass wohl überall die Einsicht vorhanden ist, dass ein Verzicht auf die Neutralität nicht in Frage kommen kann. Die Kleinheit, die geographische Lage unseres Landes, enthält so viele Risiken, dass wir unter keinen Umständen die militärische Neutralität preisgeben können. Wenn wir in einen Krieg verwickelt würden und dadurch unser Wirtschaftspotential vernichtet würde, bliebe unsere Prosperität wohl auf sehr lange Zeit hinaus zerstört. Unsere militärischen Mittel dürfen ausschliesslich nur für die Verteidigung unserer Neutralität eingesetzt werden.

Damit habe ich die Frage beantwortet, ob wir der Satzung vorbehaltlos beitreten sollten.

Es gibt daher nur den dritten Weg. Auf dem Weg der Verhandlungen werden wir versuchen müssen, eine vermittelnde Lösung zu finden. Es werden die Bedingungen, unter denen wir beitreten können, abzutasten sein.

Es besteht wohl keine Aussicht, dass der Vorbehalt der militärischen Neutralität es ermöglichen wird, die Vollmitgliedschaft zu erwerben. Es wird also nur eine Mittelstellung in Frage kommen.

Die militärische Neutralität muss unter allen Umständen integral erhalten werden. Dagegen dürfte es vielleicht möglich sein, auf wirtschaftlichem Gebiet gewisse Konzessionen zu machen.

Die Wiederkehr der Konstellation von 1938 zur Zeit des aethiopischen Krieges, die uns zu einer Revision unserer wirtschaftlichen Einstellung genötigt hat, dürfte sich in Zukunft kaum wiederholen.

Wir werden gut tun, uns auf die Erfahrungen des letzten Krieges zu stützen und aus eigener Initiative der Wirtschaftsfreiheit gewisse Schranken aufzuerlegen. Wie diese Erfahrungen

zeigen, ist die Antipathie, vielleicht sogar der Hass, denen die Schweiz bei den Alliierten begegnete, in hohem Masse darauf zurückzuführen, dass die Schweiz in sehr weitem Umfange Kriegsmaterial an die Kriegführenden lieferte. Das Wort Kriegsarsenal war nicht ganz unberechtigt.

Es wird zu überlegen sein, ob wir nicht von vorneherein uns verpflichten sollten, dem Export im Falle eines Krieges gewisse Schranken aufzuerlegen, z.B. nach keiner Seite Kriegsmaterial zu exportieren. Diese Exporte waren, man könnte sagen, ein Verhängnis für unser Land. Der Begriff des Kriegsmaterials wird freilich schwierig zu definieren sein, aber es wird wohl die Möglichkeit bestehen, in den kommenden Verhandlungen die Auffassung der Vereinigten Nationen abzutasten und eine Liste desjenigen Materials aufzustellen, das die Schweiz sich verpflichten würde, in einem Kriege nicht zu exportieren.

Was den Zeitpunkt anbelangt, möchte ich mich der Auffassung von Herrn Nationalrat Oeri anschliessen. Wir werden gut tun, so rasch wie möglich Verhandlungen in Aussicht zu nehmen. Die richtige Wahl dieses Zeitpunktes wird freilich Sache des Politischen Departements und seiner Mitarbeiter sein müssen. Sie allein haben die nötige Kenntnis der Lage; sie können die Situation abtasten und den richtigen Moment bestimmen.

Auch die Verhandlungen bezüglich der Wiederaufnahme der diplomatischen Beziehungen zu Russland und die Entscheidung darüber, ob sie mit den Verhandlungen bezüglich des Eintrittes in die Vereinigten Nationen parallel geführt werden sollen, sind jenen zu überlassen, die die nötigen Informationen und Fühlungen haben. Ich möchte aber doch wie Herr Nationalrat Oeri betonen, dass es möglichst bald geschehen sollte.

Wir dürfen unter keinen Umständen gegenüber den Bestrebungen zur Wiederherstellung des Weltfriedens die kalte Schulter zeigen, sondern müssen vielmehr zu erkennen geben, dass wir uns

ernstlich bemühen, einen Weg zu finden, an der Organisation der Vereinten Nationen mitzuwirken, wenn auch unter dem Vorbehalt der Bedingungen, die mit Rücksicht auf die Neutralität notwendig sind.

Zum Schluss möchte ich noch eine Frage stellen : Ist nicht unter Umständen der Art. 53, der den Begriff "Feind" enthält und jeden Staat, der während des zweiten Weltkrieges gegen irgendeinen Signatarstaat der Satzung im Kriege stand, als solchen bezeichnet, für den Beitritt der Schweiz zum Charter der Vereinten Nationen ein formelles Hindernis ? Ist es für unsere Neutralität tragbar, einer Organisation beizutreten, deren Satzung ausdrücklich eine Gruppe von Ländern als Feind bezeichnet ?

Monsieur le Conseiller aux Etats Piller.

On a cherché à San Francisco à atteindre le but le plus noble que l'humanité puisse se proposer: la paix. La Charte des Nations Unies est l'expression de l'immense effort de paix de tous les peuples. Comment nous Suisses pourrions-nous le mieux servir la paix : est-ce en restant neutres ou en cessant de l'être ?

Pour résoudre ce problème, il est nécessaire auparavant de préciser la notion de neutralité.

Pour la Suisse, la neutralité n'est pas une attitude de lâcheté, de peur, de désintéressement. Elle est au contraire l'expression de notre désir de servir la paix, de lui rendre témoignage. Dans le passé, nous aurions pu, à plus d'une reprise, profiter des querelles de nos voisins pour agrandir notre territoire. Nous y avons renoncé et nous y renonçons encore, de même qu'à tout impérialisme colonial. Nous sommes l'Etat dont toutes les initiatives sont pacifiques, dont la préoccupation constante

est de faire triompher le droit et qui se présente comme le modèle réduit d'une unité fédérative de races, de peuples, de langues et de cultures, comme le point de cristallisation d'une politique de paix pour toutes les nations environnantes et comme le point d'atterrissage du droit et de la liberté.

S'il est vrai qu'un petit peuple a pu traverser les temps les plus troublés sans entrer dans aucune guerre, c'est la preuve expérimentale qui est faite que la guerre n'est pas inévitable et qu'en tout cas elle peut et doit devenir de plus en plus rare.

Servir la paix, telle est donc la raison d'être de notre neutralité.

Si, actuellement, le mot de neutralité peut prêter à confusion, s'il est en défaveur dans de nombreux milieux, il n'empêche que ce qu'il exprime est dans l'intérêt de l'Europe, dans l'intérêt de l'humanité. Peut-être conviendrait-il alors de faire le sacrifice de ce terme, pour sauver l'essentiel. Nous renoncerions au mot, mais non à la substance. Il nous serait ainsi plus facile de faire comprendre à l'opinion publique mondiale notre volonté de servir la paix.

Quel que soit le mot dont on se serve, notre ligne de conduite resterait la même.

Vue sous cet angle, peut-être sera-t-il possible de faire admettre notre conception par toutes les Nations Unies.

Si, au contraire, une situation spéciale ne pouvait nous être accordée, une autre solution devrait être recherchée.

Peut-être pourrions-nous envisager de faire reconnaître les idées qui sont nôtres par l'Europe d'abord. Ceci pourrait faire l'objet d'accords européens. Il semble en effet ressortir de la Charte des Nations Unies et des tendances politiques actuelles que la paix devra d'abord se construire dans un cadre régional, cadre qui, par la suite, pourra être élargi.

Quant à la question du moment où il conviendra d'agir, je fais entière confiance au Conseil fédéral qui est mieux placé que n'importe qui pour savoir quand le moment psychologique sera venu.

Monsieur le Professeur de la Harpe.

L'ordre du jour prévoit trois solutions possibles au débat qui nous réunit aujourd'hui, soit deux solutions extrêmes et une solution transactionnelle; j'aborderai tout d'abord l'examen rapide des deux solutions extrêmes qui sont :

Adhésion sans réserve à la Charte, attitude comportant l'abandon de notre neutralité perpétuelle ou

Abstention complète à l'égard de la Charte et maintien intégral du statut international de la Suisse.

Qu'en est-il d'une adhésion sans réserve ? Commentons par préciser qu'il s'agit essentiellement de notre neutralité militaire avec ses conséquences immédiates sur le terrain politique, à savoir notamment l'abstention à l'endroit de toute "alliance" proprement dite; sur ce point nous estimons qu'elle ne doit être abandonnée à aucun prix, pour les trois raisons suivantes :

La première raison est d'ordre politique.

Il s'agit d'une politique traditionnelle, longuement éprouvée, jaillie non de délibérations théoriques, mais de l'histoire même de notre pays, consacrée par les actes de Vienne en 1815, considérée comme conforme aussi bien aux intérêts de l'Europe qu'à nos intérêts vitaux, entrée dans le droit des gens et sauvegardée par la déclaration de Londres en février 1920 préalablement à l'entrée de la Suisse dans la défunte Société des Nations.

La seconde s'inspire de notre système militaire fédéral actuel.

Cette neutralité, qui est unique en son genre, repose sur le principe et le fait d'une défense nationale fondée sur le système purement défensif de notre armée de milice; techniquement, celle-ci par son système d'instruction comme par son armement, est incapable de se transformer en une armée capable de remplir les tâches d'assistance prévues par la Charte, sans une transformation totale qui me semble au-dessus de nos forces. Le sacrifice de la neutralité serait donc purement gratuit et sans efficacité sur le plan international.

Le troisième motif se rapporte à la politique intérieure.

Même si ces raisons pouvaient être récusées, il demeure que la croyance en l'efficacité de notre neutralité est profondément ancrée dans notre opinion publique, surtout après les deux terribles guerres que les générations présentes ont vécues, à l'abri de l'invasion étrangère dont l'effroyable cruauté est connue de chacun.

Comme nos procédures démocratiques exigent, en dernier ressort, une votation populaire sur cette question majeure, nous pouvons être certains que l'opinion des électeurs donnerait une très forte majorité de "non", d'autant plus que les garanties de sécurité accordées aux petites nations par la Charte ne sont pas considérables; j'ajoute même qu'un vote négatif de la part du seul peuple appelé à se prononcer sur la question, aurait sans doute des répercussions défavorables à la Charte elle-même auprès des autres nations qui l'ont déjà ratifiée.

Renoncer à une neutralité qui est le gage d'une sécurité relative, sinon absolue, en faveur d'une espérance qui n'a point encore fourni de preuve positive, ce serait un marché de dupes, et plus encore une faute d'autant plus grave qu'une fois

entrée dans l'organisation internationale, la Suisse ne posséderait aucun moyen juridique de s'en retirer à la suite d'une expérience négative.

En second lieu, que faut-il penser d'une abstention complète à l'égard de la Charte et du maintien intégral du statut international de la Suisse.

Se replier jalousement sur notre neutralité et se refuser à tout effort positif - et non seulement verbal - de collaboration internationale, serait une attitude également meurtrière pour la Suisse; si la grande république des Etats-Unis a finalement gravement pâti de l'isolationisme dans lequel elle s'était confinée depuis la non-ratification du Pacte de la S.d.N., qu'en serait-il pour un minuscule pays, situé au centre des échanges commerciaux européens, qui était avant la guerre, vers 1937, le pays le plus exportateur du monde par tête d'habitant ? Si la neutralité est une protection majeure en temps de guerre, elle n'a qu'une existence virtuelle en temps de paix : en temps normaux, la Suisse vit de la collaboration internationale prévue par la Charte de San Francisco. Je suis convaincu qu'à la longue nous aurons encore plus besoin du concours des autres nations que celles-ci de nous, si peu agréable que soit cette constatation à notre amour-propre national ! Tant que sévit en Europe la demi-anarchie actuelle et que les questions relatives au nouvel ordre territorial et politique ne sont pas réglées, la non-participation de la Suisse à la Charte n'a que des inconvénients secondaires, mais lorsque ces questions seront réglées, la situation risque de se modifier du tout au tout. A la longue, à force de nous tenir à l'écart des efforts de reconstruction internationale, nous serions délibérément écartés de toutes les négociations importantes, ce qui déclencherait chez nous un malaise capable de se retourner contre la neutralité, un excès dans un sens finissant toujours, en pratique, par provoquer un excès en sens contraire.

En effet, "les absents ont toujours tort" et la collaboration internationale demeure le second postulat indiscutable, soit sur le terrain matériel et économique, soit sur le terrain moral et politique de toute notre politique étrangère.

J'irai même plus loin, car en cas de conflit un peu sérieux nous trouverions d'autant moins d'appui au dehors que nous serions demeurés plus jalousement repliés sur nous-mêmes, et cela surtout de la part de nos voisins les plus proches.

Or cela étant reconnu, une politique systématique d'abstention serait aussi néfaste, à la longue je dis bien, que le sacrifice pur et simple de notre neutralité perpétuelle.

Il y a apparence donc d'un dilemme insoluble, mais apparence seulement, car la vie est infiniment plus nuancée que nos raisonnements, surtout lorsque ceux-ci partent de suppositions absolues et radicales, alors que la politique, au sens sérieux du mot, consiste toujours dans un effort permanent d'accorder des situations en apparence souvent irréductibles.

Il faut donc rechercher une solution transactionnelle.

La première question qui se pose est donc celle de savoir s'il existe une possibilité d'être admis dans la nouvelle organisation internationale en conservant le noyau solide de notre neutralité perpétuelle, à savoir essentiellement la neutralité militaire.

Quelles sont les conditions diplomatiques à une éventuelle admission de la Suisse neutre ?

En 1919, les puissances victorieuses invitèrent les neutres, la Suisse notamment, à entrer dans la Société des Nations; la situation était simple : une fois les garanties concernant la neutralité obtenues par la déclaration de Londres, il ne s'agissait plus que de demander au vote populaire de répondre par "oui" ou par "non"; les "oui" l'emportèrent à une faible majorité.

Aujourd'hui, la situation est beaucoup moins simple. Dans la déclaration de Potsdam, après avoir rappelé le contenu de l'art. 4 de la Charte, les Etats-Unis, la Grande-Bretagne et la Russie "pour autant que cela les concerne, soutiendront la demande d'adhésion que formuleraient les Etats qui sont demeurés neutres (à l'exclusion de l'Espagne de Franco) pendant la guerre et remplissent les conditions exposées ci-dessus".

La Suisse est simplement informée que sa demande éventuelle d'adhésion ne rencontrerait pas d'exclusive, mais on lui laisse l'entière responsabilité d'une demande d'adhésion en bonne et due forme à une Charte, à l'élaboration de laquelle elle n'a aucunement participé même de très loin.

La procédure comporte deux étapes essentielles :

- 1) Demande d'admission, recommandation du Conseil de sécurité, admission par l'Assemblée. Bien entendu à la condition préalable d'accepter "les obligations de la présente Charte", soit notamment celles concernant l'assistance obligatoire et plus spécialement le "droit de passage".
- 2) Ensuite seulement vient, aux termes de l'article 43, la négociation avec le Conseil de sécurité d'un "accord spécial" concernant "les forces armées, l'assistance et les facilités, y compris le droit de passage".

Cette voie normale est donc interdite à notre pays qui ne pourrait présenter une demande d'admission qu'à la condition préalable d'avoir obtenu des assurances concernant sa neutralité. Mais il reste une possibilité que n'exclut nullement la Charte, quand bien même elle ne saurait en faire mention, c'est celle de conversations préalables avec les membres permanents du Conseil de sécurité. A cet égard il nous semble qu'il faille tenir compte de deux ordres de considérations distinctes : Considérons d'une part l'aspect diplomatique de la question. S'agit-il de la France et de la Grande-Bretagne, elles

étaient signataires de la déclaration de Londres en 1920 et nous pourrions le leur rappeler délicatement; en ce qui concerne la Chine, aura-t-elle un intérêt quelconque à nous le refuser ? Il ne nous semble pas du moins. En ce qui concerne les Etats-Unis, sera-t-il vraiment impossible de leur faire comprendre la situation où nous nous trouvons... Mais il est une grosse pierre d'achoppement, c'est la Russie Soviétique, qui semble persister dans son refus de renouer avec la Suisse des relations diplomatiques normales, pour l'heure en tout cas. On pourrait, entre autres, tirer argument de la riposte fort peu courtoise de la radio de Moscou au récent discours de M. le Conseiller fédéral Petitpierre; ajoutons que ce qui vient des "Isvestia" ou de l'"Etoile Rouge" a infiniment plus de portée pratique. La question russe, voilà la vraie difficulté. Toutes ces négociations exigeront sans doute du temps, de la patience, une vraie ténacité doublée de beaucoup d'habileté, ce qui représentera une lourde tâche pour le Département politique.

D'autre part, ne conviendrait-il pas d'offrir quelque chose de positif en échange du privilège unique que nous réclamerions pour de bonnes et solides raisons ? Je songe à deux possibilités :

Tout d'abord la proposition qu'a suggérée M. le Professeur David Lasserre lors d'une causerie faite à Neuchâtel, concernant la transformation en obligation juridique des mesures humanitaires et de la protection des intérêts des belligérants ennemis des Nations Unies, au cas où le Conseil de sécurité devrait prendre des mesures militaires contre un ou des Etats en rupture de Pacte.

Ensuite reprendre, comme l'a proposé M. le Ministre Sulzer, toute la question des fabrications et du transit des armes et munitions autorisés par la Convention de La Haye de 1907 en cas de conflit avec un ou des Etats en rupture de pacte, pratique qui nous a valu pendant les deux dernières guerres des

difficultés considérables avec les deux groupes belligérants; aujourd'hui encore la Russie ne cesse d'invoquer cet argument contre la Suisse prétendue "fasciste" par eux bien entendu.

Quelle serait la situation de la Suisse comme non-membre de la Charte des Nations Unies ?

La Charte distingue entre trois catégories d'Etats : les membres de l'organisation des Nations Unies, les non-membres, les Etats ennemis (art. 53, al. 2). Or les non-membres se voient soumis à certaines prescriptions marginales dont il convient de tenir compte, plus spécialement.

Article 32: si nous nous trouvions partie à un conflit examiné par le Conseil de sécurité, nous serions de droit convoqués à son examen par le Conseil, comme les membres, mais avec la différence des conditions que (ce Conseil) estime juste de mettre à la participation d'un Etat non-membre.

Article 50: si nous nous trouvions en présence de difficultés économiques particulières lors d'une action contre un Etat en rupture de Pacte, le non-membre que nous serions "a le droit de consulter le Conseil de sécurité au sujet de la solution de ces difficultés". Or lorsque l'on met ces articles en relation notamment avec les mesures de sécurité prévues au chapitre VII, notamment aux articles 41 et 42, que l'on songe à notre situation géographiquement centrale en Europe, cela ne laisse-t-il pas sous-entendre que nous pourrions être involontairement partie à un conflit de ce genre sur le terrain économique. Je me borne à ces deux exemples pour illustrer ma pensée : même non-membre, la Suisse pourrait se voir beaucoup plus liée effectivement à l'action des Nations Unies qu'il ne le paraîtrait juridiquement et même avec la circonstance aggravante des "conditions préalables" fixées par le Conseil de sécurité, par opposition aux membres eux-mêmes.

Il faut ensuite se rendre compte de la valeur relative de la Charte.

Le principe fondamental de la Charte consiste dans la pouvoir de décision et d'action reconnu au Conseil de sécurité et dans le droit de délibération et de recommandation reconnu à l'Assemblée; internationalement, nous le considérons comme un progrès sur le principe de l'ancienne S.d.N. qui n'a jamais nettement délimité les fonctions dont sont capables les grandes puissances possédant les moyens matériels de coercition comme la puissance effective, et celle relevant de la réunion des Etats pris dans leur totalité, incapables d'une action de ce genre mais dont l'opinion bien conduite peut exercer une influence décisive sur les décisions du Conseil. Or, précisément parce que les petites puissances sont en forte majorité à l'Assemblée, elles peuvent se concerter contre d'éventuels abus de puissance de la part des mastodontes de la force étatique moderne. La Suisse peut s'y créer des amitiés, faire valoir ses intérêts comme son influence morale, et servir les intérêts généraux de l'humanité. Elle y serait d'autant plus à son aise qu'elle ne désire en aucune façon supporter le poids de responsabilités qui dépassent ses possibilités effectives et que l'Assemblée n'est pas autorisée à prendre des décisions "concernant l'action politique" telle qu'elle est définie aux chapitres VI et VII surtout.

Demeurant au bénéfice de sa neutralité militaire, les risques que lui feraient courir les articles 24 et 25 seraient beaucoup atténués. Il convient toutefois que la Suisse ne donne pas l'impression de vouloir se mettre au bénéfice de tous les avantages de la Charte sans supporter aucune de ses servitudes: c'est une question de sagesse et de prudence. A cet égard, le droit de veto que possèdent les membres permanents du Conseil de sécurité (art. 27, alinéa 3) peut aussi bien desservir les intérêts majeurs de la paix que les protéger: tout dépend des situations matérielles et morales où il jouera. Il ne faut pas perdre totalement de vue l'alinéa 2 du même article qui prescrit au Conseil de sécurité d'agir "conformément aux buts et

principes des Nations Unies"; or, ceux-ci sont conformes aux intérêts et aux droits majeurs des petites puissances. La garantie n'est que relative mais elle n'est pas complètement négligeable, comme d'aucuns pourraient le prétendre. Demeure enfin incontesté "le droit de légitime défense" à l'article 51.

Pour tout dire en un mot, déclarons qu'il faudra faire tout le possible pour entrer dans l'organisation sous la condition sine qua non de la conservation de notre neutralité militaire - la grande pierre d'achoppement "le droit de passage" demeurant exclu -. Cela exigera sans doute des négociations prolongées et des délais longs à courir; en attendant, faisons acte de volonté de collaboration effective avec les Nations Unies, en collaborant avec elles partout où cela sera possible. C'est toute une politique à édifier et à réaliser avec fermeté et suite mais sans vaine précipitation; ce délai nous permettra de mieux estimer les chances de succès de la nouvelle Charte et de manifester clairement notre ferme volonté de collaboration internationale par des actes préalables de nette bonne volonté.

Terminons par une remarque importante : notre régime politique est un régime d'"opinion publique" plus que n'importe quel autre; aucune question importante ne peut être traitée, ni aucun grand problème résolu chez nous sans l'appui de l'opinion publique. C'est en somme à quoi se ramène notre système de démocratie directe avec ses vastes votes populaires. Or en matière de politique étrangère, la question est particulièrement délicate, parce qu'il s'agit de questions très difficiles où les interférences entre les préoccupations de politique intérieure, les sentiments, les instincts d'une part, et les grands intérêts de l'Etat suisse d'autre part peuvent produire de dangereuses interférences.

Or la question de l'adhésion à la Charte des Nations Unies est l'une de ces questions complexes qui n'admettent pas de solutions simplistes et tout d'un bloc; l'opinion publique

peut s'en trouver désorientée d'autant plus que six années de guerre et de neutralité n'ont pas favorisé chez nous la réflexion politique. Il convient donc à tout prix, si l'on veut, le moment venu, pouvoir poser à notre peuple la question de l'adhésion à la Charte de façon claire et précise, et si l'on veut obtenir de lui une réponse intelligente et digne de sa maturité politique, il convient de l'y préparer lentement et sûrement, de le renseigner sur la signification de la Charte, de montrer ses avantages et ses inconvénients, afin qu'il soit capable de comprendre et de soutenir la tâche très ardue qui attend nos autorités fédérales ces prochaines années. Une politique solide et à longue portée doit trouver le consentement explicite des élites et d'adhésion implicite du peuple lui-même qui n'est pas qualifié pour pénétrer le détail de ces questions particulièrement difficiles et délicates.

Il ne saurait s'agir d'une "propagande" : la dernière guerre a discrédité définitivement le mot de "propagande" comme la chose; il s'agit d'une besogne systématique d'information, d'explication et de libre discussion. C'est le but que s'est fixé l'Association pour une Société des Nations, c'est sa raison même d'être; elle ne demande qu'à collaborer avec tous ceux qui éprouvent le même souci et le même désir.

La presse également a une grande tâche à remplir à cet égard; nous souhaitons qu'elle en prenne toujours plus et mieux conscience. Alors seulement nous serons mûrs, comme Suisses, pour prendre une décision raisonnable.

Nous concluons par ce mot célèbre d'Auguste quant aux délais à courir : "Festina lente".

Monsieur le Ministre Ruegger.

Devant les problèmes qui nous occupent aujourd'hui comme en toute chose d'ailleurs, il faut savoir d'où l'on part, où l'on va, où l'on veut en venir, et, une fois le but précisé, par quels moyens il faut chercher à l'atteindre.

Quel est tout d'abord notre point de départ ?

Les excellents exposés présentés par les experts fournissent, dans une très large mesure la réponse. Ces textes formeront désormais, pour une bonne part, la "doctrine" sur laquelle l'action extérieure pourra s'appuyer et il faut se féliciter de les savoir réunis et rendus accessibles.

Quelques mots seulement pour situer nos problèmes, notre problème d'aujourd'hui, dans l'ambiance des négociations éventuelles de demain. Il y a dans le tableau général des points lumineux comme il y a des ombres.

Les points lumineux, c'est l'effort certain et positif de règlement pacifique et en partie juridique des différends qu'exprime la Charte de San Francisco. Il est réjouissant que ce côté positif ait été souligné dans les débats d'hier et d'aujourd'hui, comme il semble être reconnu dans l'opinion publique, comme il a été développé dans deux importants discours, cet été et tout récemment, par M. le chef du Département politique, discours qui ont été accueillis avec intérêt et sympathie à l'étranger et qui ont fourni des outils de valeur, utiles aussi au travail des missions suisses au-dehors.

D'un point de vue général, toujours, il faut, en effet, se souvenir que tout essai d'organisation internationale est viable, peut être viable, pour autant qu'il constitue la codification de moyens déjà bâtis, déjà éprouvés de coopération et de règlement de différends. Ceci était vrai pour l'ancien pacte de la Société des Nations, pour certaines parties du pacte;

c'est vrai aussi, davantage peut-être encore, pour la Charte de San Francisco, document "réaliste", très réaliste, comme l'a dit hier le colonel divisionnaire Gonard, mais qui est peut-être, dans l'état actuel de l'évolution, malgré ses défauts et ses lacunes, plus près du "substrat social" des forces politiques, véritablement en présence dans le monde, que ne le fut le Pacte de Versailles. Incapables de parachever leur oeuvre, les négociateurs de San Francisco, combien de fois découragés eux-mêmes, ont renoncé à construire l'étage principal de l'édifice, le "piano nobile" qui aurait dû consacrer la mise hors la loi des conflits entre les grandes puissances. On s'est borné, pour reprendre une expression de M. Rappard, à construire des salles pour la "police" qui doit maintenir l'ordre parmi les petits (pour autant que les grands ne couvrent certains de ces petits de leur protection); on a construit aussi des salles de conférences régulières, obligatoires, c'est beaucoup, qui réuniront tous, grands et petits et dont la simple existence est un élément de paix.

Et, après tout, il vaut peut-être mieux, dans l'état lamentable des relations internationales, que l'on n'ait pas voilé la réalité par un compromis boiteux et trompeur, que l'on n'ait pas imaginé des formules qui, après tout, n'auraient été que des passerelles jetées à travers des abîmes de conceptions et de volontés opposées, des passerelles qui se seraient peut-être effondrées au premier passage.

Voilà pour ce qui est de la situation générale. Quelle est maintenant la situation des petits Etats, même des Etats moyens au lendemain de la guerre ? Nous en avons peu parlé, mais pour la compréhension de notre problème, il vaut la peine de nous y arrêter un instant.

A ce propos une anecdote.

Il y a quelque temps, le chef d'une mission soviétique encore formé à l'ancienne école, et pour cette raison plus

accessible que les nouvelles générations, parlant à un de ses collègues représentant d'une puissance secondaire, avait déclaré : "Après la dernière guerre, l'influence des petits et des moyens Etats avait été en fait plus considérable que ce que leurs forces effectives leur auraient permis; mais tout dans l'histoire suit la loi du pendule. C'est ce qui fait qu'après cette guerre, l'influence des petits Etats sera bien moins grande que celle qui pourrait découler normalement de leur force économique réelle, et cela ^{aux} dépend des grandes puissances".

Ceci caractérise d'une manière assez exacte la situation d'aujourd'hui. Si l'on a assisté à la véritable tragédie morale vécue par les gouvernements en exil des pays envahis, on a pu se rendre compte non seulement que le vent qui souffle sur les petits Etats en général est bien mauvais, mais que les grands regardent avec souci les petites entités qui ont des difficultés à se défendre, qui, selon eux, peuvent être, en raison de leur faiblesse, la source de complications et de dangers, à moins qu'ils ne s'inféodent, comme l'Amérique du Sud par exemple, à une politique continentale (le livre de Carr "Conditions de paix" est significatif à cet égard). On constate aujourd'hui, comme vraisemblablement demain, que les petits Etats qui ne sont pas au bénéfice d'un statut spécial, ont un autre statut : celui de l'état de faiblesse constaté, enregistré, légalisé et même d'une indépendance amoindrie.

Au regard de cet état de choses, la situation de la Suisse d'aujourd'hui, grâce au statut perpétuel qui est le sien, apparaît, sinon comme incontestée, du moins comme solide. Le monde d'aujourd'hui veut être réaliste, il reconnaît que le succès, ou la chance, a été de notre côté. Donc, la Suisse compte dans une certaine mesure. Nous devons tirer le bilan de notre situation sans présomption, cela va sans dire, mais sans tomber (comme notre opinion peut être tentée parfois de le faire) dans l'autre extrême, également dangereux, de l'humilité excessive.

A l'actif, nous avons le crédit d'une politique correcte et conforme à nos promesses et à nos engagements. C'est beaucoup. Nous avons le crédit dû à notre armée et à la volonté de défense du peuple. Nous avons celui dû à l'action tenace de nos négociateurs commerciaux, dont les éléments étrangers compétents reconnaissent l'action inlassable, un des éléments décisifs de notre survivance, auquel aucun hommage n'est adéquat.

Au passif, il y a le fait, incontestable, que le mot "neutralité" sonne mal aujourd'hui dans une vaste partie du monde. Ce mot couvre, outre notre maxime politique mise à l'épreuve du temps, toute une gamme d'attitudes d'abstentionnisme à l'égard des hostilités observées par d'autres Etats, attitudes parfois équivoques, parfois déloyales à l'égard des conventions de La Haye, souvent partiales. Pour notre part, si un jour les conventions de La Haye étaient revisées et mises à jour, nous aurions tout intérêt à voir les formes de neutralité occasionnelle qualifiées de non belligérance, en réservant le terme de neutralité à notre statut séculaire.

Du côté passif, il y a aussi toute cette ambiance qui s'est créée, née des soupçons que notre pays, que nos banques aient pu profiter des circonstances et qu'elles n'opposent des résistances à ce que M. le Conseiller fédéral Petitpierre a appelé l'évolution naturelle du droit des gens. C'est un facteur psychologique à surveiller de très près.

Le bilan total devient largement actif grâce au prestige acquis par les oeuvres humanitaires développées à la faveur de notre neutralité sur notre sol, et dont le rayonnement se déverse, incommensurable, sur tout notre pays. Aussi, dans une certaine mesure, grâce à la protection des intérêts étrangers confiés bilatéralement à la Suisse et dont la gestion a constitué un surrogat, indispensable, des services de protection diplomatique et consulaire des belligérants. Enfin, grâce aussi aux

efforts tranquilles, peu spectaculaires de la Suisse dans le domaine de l'administration internationale. La gestion honnête, patiente, utile des bureaux internationaux est appréciée davantage que par le passé dans un monde en désarroi et parmi des Etats dont l'administration laisse souvent à désirer.

Nous ne nous présentons pas les mains vides en face de l'organisation nouvelle.

Où allons-nous ?

Par la force des choses, avec ou sans décision spéciale, avec ou sans vote des chambres et du peuple, nous serons entraînés dans la situation d'un "zugewandter Ort" par rapport à l'organisation des Nations Unies, ceci est une solution inéluctable. L'intervention de M. le professeur de Waldkirch et celle de M. le Ministre Sulzer sont éloquentes. Le statut d'un "zugewandter Ort", que peut-il signifier au regard de la Charte de San Francisco ? M. le président du tribunal ^{fédéral} Bolla nous a éclairé sur la situation des Etats non membres qui comporte des devoirs, mais presque pas de droits. Si nous nous laissons entraîner sans avoir pris une décision de principe, nous devons suivre une évolution naturelle. Nous chercherons d'abord à participer à des conférences techniques.

M. le professeur de Waldkirch a soulevé un point très intéressant sur lequel il convient de revenir, celui de savoir ce que nous risquerions au point de vue économique si nous n'adhérions pas aux Nations Unies. Pour être honnêtes, nous devons dire que notre réponse ne pourra s'inspirer que des règles du "common sense". Aujourd'hui, nous ne sommes l'objet d'aucune pression. Quant à savoir ce qui se produira plus tard, un exposé excellent de ce qui pourrait se passer en cas d'abstention de la Suisse d'une organisation universelle se trouve dans le message du Conseil fédéral du 4 août 1919 sur l'accession de la Suisse à la Société des Nations, à la page 104. Le message dit

notamment : "Le Pacte n'assure des avantages économiques aux Etats sociétaires que sous une forme très imprécise. Ce serait donc une erreur d'accéder à la Société dans l'idée que, par là, nous obtiendrons des garanties dont profiteront d'emblée et directement nos relations commerciales avec l'étranger.

On doit comprendre, en revanche, que si nous restons à l'écart de la Société des Nations, notre isolement politique rendra très difficile d'établir notre commerce extérieur sur des bases sûres et avantageuses". Ceci est vrai encore aujourd'hui.

Où voulons-nous en venir ? En franchissant le cap, sans doute vers l'adhésion à la nouvelle organisation, mais à la condition difficile, très difficile de faire accepter que notre statut puisse y être admis.

On a relevé que nous n'avons pas participé à l'élaboration de la Charte des Nations Unies. Je dois ajouter qu'indirectement nous n'avons pas été tout à fait absent à San Francisco. Un des documents distribués aux membres de la commission est le statut de la Cour internationale de Justice. Il suit très étroitement le texte du statut de la Cour permanente de Justice internationale adopté au mois de septembre 1921, statut qui fut le résultat des travaux très poussés auxquels la Suisse a pris une part extrêmement active. D'abord à la conférence préparatoire des neutres qui siégea à La Haye en 1920 et à laquelle nous fûmes représentés par M. Eugène Huber. Puis, et surtout, par le concours intense et constructif de M. Max Huber, en tant que délégué même à l'Assemblée. Beaucoup des propositions que nous avons faites à ce moment, et notamment celles qui avaient trait à l'article 36, se retrouvent dans la nouvelle Charte. Dans ce domaine, nous avons fait un travail considérable et nous n'avons aucune raison de faire preuve à cet égard d'une humilité excessive.

Quel est le but que nous devons rechercher ? A mon

sens, nous devrions obtenir une sorte de "déclaration sur les droits et les devoirs de la Suisse à la lumière de son statut international séculaire", déclaration qui rappellerait que ce statut forme une partie intégrante du droit des gens.

A ce sujet, j'ai quelques objections à formuler à ce que proposait M. le Conseiller aux Etats Piller, lorsqu'il suggéra que la Suisse conclût d'abord avec ses voisins, avec les Etats européens, puis avec les autres Etats des accords destinés à assurer son statut. Les Etats ont aujourd'hui de plus grandes difficultés qu'autrefois à négocier de tels accords; et il existe encore un autre point délicat, celui de savoir si les accords qui auraient été passés avec la Suisse ne pourraient pas être considérés à la lumière de la clause figurant à l'article 103 de la Charte et qui veut que les principes de celle-ci prévalent sur tout autre accord international conclu par ses membres s'il existe une antinomie entre celui-ci et ceux-là. Mais une idée heureuse subsiste en tout état de cause dans cette proposition et elle doit être retenue : celle de prendre contact avec les Etats qui devraient comprendre notre position.

Par quels moyens atteindre le but visé ? Malheureusement, j'ai peu de temps pour examiner cette question et je serai bref. Je voudrais seulement rappeler les effets excellents que produisit le memorandum du Conseil fédéral du 8 février 1919 sur la neutralité de la Suisse. Ce document fit une impression remarquable en raison même de sa sobriété. C'est dans cette ligne que le Département politique pensera sans doute aujourd'hui. Depuis l'époque de 1919, les arguments que nous avons fait valoir en faveur de la neutralité sont devenus incontestablement plus forts encore. En effet, la Charte de San Francisco présente plus de fissures que le Pacte, d'où un risque plus grand de guerre et de plus nombreuses occasions de faire preuve de neutralité. Aussi avons-nous des chances plus grandes d'essayer de développer vis-à-vis du droit de belligérance notre pacifié-

rance. Mais alors il faudra prendre garde de ne pas nous mettre derrière le paravent des œuvres humanitaires. Nous pouvons être heureux de ce que nous avons pu faire par l'intermédiaire de la Croix-Rouge. Mais ce que nous avons fait, nous devons l'indiquer sobrement.

Je ne craindrais même pas, si des difficultés s'opposaient à ce que nous fassions admettre notre statut devant le Conseil de sécurité ou devant l'Assemblée, si, à cette occasion, nous pouvions amener ces organes à demander un avis consultatif à la Cour internationale de justice. Cet avis porterait sur le moyen de concilier le statut de la Suisse avec notre "membership" de l'organisation.

L'évolution dans ce cas serait éventuellement plus lente, mais nous n'avons pas un intérêt majeur à ce que cette question évolue par trop rapidement.

Devant l'aéropage de la Cour, nous aurions l'avantage d'être en présence de gens objectifs, nous aurions le loisir d'exposer notre situation et surtout nous serions écoutés.

Mais ceci est une simple hypothèse parmi tant d'autres.

La Charte visant à établir la paix internationale est basée sur l'idée de "sécurité", ce qui revient à dire que l'on contracte une espèce d'assurance mutuelle. Si l'on admet ceci, il faut aussi nous concéder - aussi et surtout dans l'intérêt général - une clause de réassurance, notamment en raison des fissures nombreuses que présente la Charte. Cette clause de réassurance dans le système de sécurité établi à San Francisco, c'est notre neutralité perpétuelle.

Herr Nationalrat Renold.

Ich nehme an, es sei der Wunsch des Bundesrates, die Meinung aller Gruppen, die in der Kommission vertreten sind, kennen zu lernen. In diesem Sinne will ich in aller Kürze den Standpunkt der Bauern-, Gewerbe- und Bürger-Fraktion darlegen.

Ich bin mir bewusst, dass der Begriff der Neutralität im juristischen und im politischen Sinn diskutiert werden kann. Ebenso weiss ich, dass der Umfang der Neutralität einem gewissen Wandel unterworfen ist. Im Grundsatz aber bleibt die Neutralität stets gleich und muss gleich bleiben, wenn sie ihren Wert für uns behalten soll.

Zu den einzelnen Fragen lautet meine Antwort :

Nein zum vorbehaltlosen Beitritt zur Satzung der Vereinigten Nationen;

Nein zum völligen Fernbleiben von der Satzung;

Ja zur Anknüpfung von Verhandlungen mit den Vereinigten Nationen zur Erzielung einer mittlern Lösung.

Auf die Möglichkeit der blossen Zusammenarbeit der Schweiz mit gewissen technischen Organen der Vereinigten Nationen möchte ich vorläufig nicht eintreten, in der Meinung, dass zunächst alles versucht werden sollte, eine mittlere Lösung im vorgenannten Sinn zu erreichen.

Ich bin positiv zur neuen Friedensorganisation eingestellt aus den gleichen Erwägungen, aus denen ich seinerzeit mit Leidenschaft für den Beitritt der Schweiz zum Völkerbund eingetreten bin. Immerhin verstehe ich auch die Zurückhaltung, insbesondere in politischen und militärischen Kreisen, bezüglich dieses Beitritts zur neuen Organisation. Auch im Jahre 1919 ist von den Siegerstaaten, ja von der ganzen Welt die Parole "Nie wieder Krieg" ausgegeben worden und man glaubte in den Völkerbundssatzungen alle Sicherheiten hiefür festgelegt zu haben.

Damals wurden auch die Rüstungsbeschränkungen viel kategorischer gefordert. Und doch ist nachher eine viel grössere Katastrophe hereingebrochen als diejenige von 1914/1918. Das gibt immerhin zu denken neben allen Erwägungen über den Begriff der Neutralität. Insbesondere wollen wir uns bewusst sein, dass es neben der militärischen Bereitschaft vor allem die integrale Neutralität gewesen ist, die uns davor bewahrt hat, in den Krieg hineingezogen zu werden. Wir müssen daher den Männern dankbar sein, denen es 1938 gelungen ist, die uneingeschränkte Neutralität wieder herzustellen. Dabei wollen wir uns daran erinnern, dass es viel leichter ist, die Neutralität zu verlieren, als sie wieder zu gewinnen. So verstehe ich trotz meiner positiven Einstellung zur neuen Organisation, dass auch die Nachteile eines Beitritts hervorgehoben werden. Unsere Neutralität hat bisher alle Gefahren überstanden, während die Friedensorganisation beim Versuch stecken geblieben ist.

Für unsere Stellungnahme ist heute die Lage innenpolitisch wesentlich einfacher als nach dem ersten Weltkrieg, weil nicht die innern Gegensätze vorhanden sind, wie damals.

Abschliessend bin ich der Auffassung:

Unser Land sollte entsprechend seiner Ueberlieferung jeder Organisation, die geeignet ist, den Weltfrieden zu erhalten, beitreten, somit auch den Vereinigten Nationen, unter allen Umständen jedoch unter Wahrung der integralen Neutralität, also sowohl der militärischen wie der wirtschaftlichen. Gegen eine differenzierte Neutralität habe ich grosse Bedenken, nicht zuletzt auch im Hinblick auf die Form künftiger Kriege, und möchte daher vor deren Wiedereinführung warnen.

Frau Vischer-Alioth.

Vor allem möchte ich dem Bundesrat herzlichen Dank dafür aussprechen, dass eine Vertreterin der Frauenorganisationen zu den Arbeiten der Kommission beigezogen wurde. Den Frauen liegt die Sicherung des Friedens sehr am Herzen und demnach auch die Schaffung einer Weltorganisation, die dies zum Ziel hat. Sie verfolgen daher die Verhandlungen über die Möglichkeiten eines Beitritts zur Charta der Vereinigten Nationen mit brennender Anteilnahme, ^{sind} indessen andererseits auch an der Beibehaltung der Neutralität interessiert. Der totale Krieg erfasst das ganze Volk, nicht nur die Armee. Durch Gottes Güte sind wir verschont geblieben, aber auch unser Volk hat sich ganz einsetzen müssen. Die Frauen haben durch den totalen Kriegseinsatz im Frauenhilfsdienst, im Luftschutz und in den sozialen Kriegswerken, in denen sie sich zusätzlich für Armee und Volk betätigten, eine staatsbürgerliche Schulung erhalten; sie sind dadurch über den engen Kreis in Haus und Beruf hinausgeführt worden und haben gelernt, die Probleme des ganzen Volkes und die Zusammenhänge in der grossen Politik zu sehen.

Ich habe die Ueberzeugung, dass wir die Neutralität nicht aufgeben dürfen. Wie ich im Gespräch mit einer der französischen Regierung nahestehenden Frau erfuhr, soll Churchill sich dahin geäussert haben, der Krieg habe wohl ein Jahr länger gedauert, weil die neutralen Staaten Schweden und die Schweiz die Achsenmächte mit Kriegsmaterial beliefert hätten. Das Positive der Neutralität, die diplomatischen Vertretungen und die humanitäre Hilfe, wird demnach offenbar von den Angelsachsen weniger hoch eingeschätzt, als wir erwarten. Es wäre daher begrüssenswert, wenn wir erreichen könnten, dass diese Tätigkeit in die Charta als besondere Pflichten der Schweiz und ihrer Neutralität eingebaut würde.

Wichtig ist aber nicht nur die politisch-militärisch-wirtschaftliche Seite des Problems, sondern auch die geistige. Wir Schweizer stehen infolge der Kleinheit unseres Landes ständig in der Gefahr, ein kleinliches und engherziges Denken zu haben. Diese Gefahr ist durch den Krieg noch viel grösser geworden, nachdem unsere jungen Leute jahrelang keine Gelegenheit hatten, ins Ausland zu gehen. Die Oeffnung der Grenzen für den geistigen Austausch ist daher eine Notwendigkeit. Wenn wir aber der neuen Weltorganisation fernbleiben oder fernbleiben müssen, droht uns eine geistige Isolierung. Durch den Beitritt zur Charta würde uns die Ueberwindung dieser Isolierung erleichtert.

Freilich erscheint die einfache Frage nach dem Beitritt zur Charta unter Beibehaltung der integralen Neutralität als eine Quadratur des Zirkels. Wir müssen aber trotzdem den Versuch unternehmen. Ob hiezu eine Möglichkeit besteht, wird der Bundesrat wissen. Hierbei müssen wir aber die Neutralität bewahren. Sie hat uns über 100 Jahre von allen Konflikten ferngehalten, während die Versuche einer Friedensorganisation bisher gescheitert sind. Was mich ängstigt, ist, dass gar niemand mehr darauf zählt, dass nie wieder Krieg sein wird; dass heute leider auch bei vielen Frauen damit gerechnet wird, dass es immer wieder Konflikte geben wird. Dies ist eine gefährliche Einstellung; denn jeder Versuch, den Frieden aufzubauen, sollte unterstützt werden.

Die Charta ist freilich während des Krieges ausgearbeitet worden und enthält daher Bestimmungen gegen die Besiegten. Eine spätere Aenderung ist aber doch möglich.

Auch die Schweiz könnte in der neuen Organisation etwas beitragen an geistigen Werten durch ihr Hochhalten der Menschenwürde, durch ihre Toleranz, durch ihr Geltenlassen anderer Mentalitäten, anderer Weltanschauungen, anderer Sprachen und Rassen im eigenen Lande. Diese Grundhaltung, die auf den

ersten Seiten der Charta der Vereinigten Nationen gefordert wird, haben wir in unserer Geschichte mühsam errungen, und es ist uns gelungen, sie während des ganzen Krieges zu behalten. Auch bei der offenbar schwierigen Minoritätenfrage, die sicher wieder auftauchen wird, könnte die Schweiz einen Einfluss ausüben.

Monsieur le Conseiller fédéral Petitpierre.

Je suis heureux de répéter ici que le Conseil fédéral a d'emblée eu l'intention de demander aux organisations féminines de Suisse d'être représentées dans la Commission. Le jour où j'ai écrit à Madame Vischer-Alioth pour lui demander de représenter l'association suisse pour le suffrage féminin, j'ai reçu la lettre qu'elle-même m'écrivait pour me demander si le Conseil fédéral voyait la possibilité d'accorder aux groupements féminins une place au sein de la Commission.

Il est normal que les femmes suisses participent à la discussion qui nous réunit aujourd'hui.

Herr Bundesrichter Strebel.

Ich stimme dem bisherigen Ergebnis der Aussprache bei: Die Schweiz soll ihre Bereitschaft aussprechen, den Satzungen der Vereinigten Nationen beizutreten, sofern es unter Wahrung ihrer Neutralität geschehen kann; lässt sich diese Bedingung nicht verwirklichen, soll sie auf den Beitritt verzichten, aber trotzdem ihre Mitarbeit zur Wahrung des Friedens im Rahmen ihrer Möglichkeiten anbieten.

Eine gewisse Schwierigkeit, die Bereitwilligkeit zum Beitritt heute schon auszusprechen, scheint mir allerdings vorzuliegen: Wenn die Vereinigten Nationen erklären, dass jeder künftige Krieg verhindert werden soll, so sagen sie gleichzeitig, dass die Friedensordnung, die die Siegermächte nun zu schaffen sich anschicken, für alle Zukunft gelten und garantiert sein soll, soweit nicht auf friedlichem Wege Änderungen getroffen werden können. Wer den Vereinigten Nationen beitrifft, hilft also, wenigstens in thesi, die neue Ordnung garantieren. Wer das tun muss, sollte logischerweise wissen, wie diese Ordnung aussehen wird, um sich Rechenschaft geben zu können, ob er sie moralisch gutheissen darf. Dieses Wissen fehlt heute. Wir kennen wohl die Charta von San Francisco; aber wir wissen nicht, wie die neue Ordnung aussehen wird. Wer die Satzungen unterschreibt, unterschreibt also in dieser Hinsicht blanco. Ich will indessen, obwohl die Frage auch unter dem Gesichtspunkt der Lebens- und Wirkensfähigkeit der neuen Ordnung und damit auch für den Entschluss zum Beitritt und die damit eventuell verbundenen Opfer nicht ohne Belang ist, darauf nicht Gewicht legen, weil der Beitritt oder Nichtbeitritt der Schweiz an der Sachlage nichts ändern kann. Dagegen scheint mir, diese Ueberlegung müsse neben bereits von anderer Seite Gesagtem ein Grund sein, den Beitritt nicht mit dem Opfer der Neutralität ^{zu} erkaufen. Nur darüber möchte ich mir eine kurze Bemerkung gestatten:

Es ist in der Diskussion gesagt worden, wir sollten nicht durch Beharren auf einer formellen Anerkennung unserer Neutralität die Verhandlungen über den Beitritt erschweren; es sei genug, wenn wir das Versprechen erreichen, dass man "unserer besondern Situation" Rechnung tragen wolle, ohne dass der gegenwärtig nicht hoch im Kurse stehende Ausdruck Neutralität erwähnt werde. Ich kann dieser Ansicht nicht beitreten und glaube, dass gerade unsere völkerrechtlich wohlerbundene, auch im Völkerbundsvertrag ausdrücklich anerkannte Neutralität die Basis für eine Sonderstellung unter den Vereinigten Nationen zu geben geeignet ist. Der Begriff der Neutralität ist, wenn auch nicht gänzlich unumstritten, so doch in seinem wesentlichen Inhalt klar, während die Wendung, dass man unserer "besondern Situation" Rechnung tragen werde, uns gar nichts Positives gibt, und alles in Frage stellt; denn darüber, was unsere "besondere Situation" an Rücksichten verdient, würden andere entscheiden, nicht wir. Entweder wollen wir das bewahren, was die Neutralität uns gibt, dann müssen wir es auch klar zu erkennen geben, selbst wenn es uns andere Opfer kostet oder den Beitritt zum neuen Völkerbund verunmöglicht. Oder wir wollen unsere Neutralität nicht zur Bedingung machen, dann müssen wir dem Volke in aller Offenheit sagen, dass der Beitritt um den Preis der Neutralität erkaufte werden soll. Meinerseits könnte ich einen solchen Preis nicht offerieren helfen, umso weniger, als die politische Weltlage heute noch kaum besonders vertrauens-erweckend ist. Ebensowenig könnte ich einer Unterscheidung zwischen militärischer und anderweitiger Neutralität beistimmen, wie einige Herren Votanten sie für möglich zu halten scheinen. Das Zurückweichen auf eine sogenannte differenzierte (bloss militärische) Neutralität bedeutet die Aufgabe der Neutralität gegen die Zusicherung, uns unter gewissen Gesichtspunkten so zu behandeln, als ob wir neutral wären. So war es im Völkerbund. Das Schweizervolk

hat damals das Opfer der Aufgabe der Neutralität einzig aus Furcht vor innerpolitischen Gefahren auf sich genommen, Gefahren, die heute glücklicherweise nicht bestehen.

Es ist ja denkbar, dass sich in Zukunft eine Weltordnung gestaltet, welche der Schweiz erlaubt, ihre Neutralität aufzugeben. Darüber werden spätere Geschlechter zu entscheiden haben. Heute ist die Voraussetzung für einen Verzicht nicht gegeben und wird auch durch die Satzungen der Vereinigten Nationen nicht geschaffen. Wenn das Ansehen unserer Neutralität etwas gelitten hat, weil sie wohl von den Behörden, aber nicht immer von den Privaten voll respektiert wurde, so ist das kein Grund, sie aufzugeben, wohl aber ein Grund, durch eigene Massnahmen dafür zu sorgen, dass dies in Zukunft nicht mehr geschehen kann. Wir wissen, dass nur der Glaube an unsere Neutralität und an unsern Willen, sie nötigenfalls gegen jedermann zu verteidigen, uns vor der Verwicklung in den Krieg bewahrt hat, Grund genug, ihr treu zu bleiben. Dass man uns durch unerträglichen Druck zwingen, davon abzugehen, kann ich nicht glauben, schon deshalb nicht, weil ich kein Interesse der Grossen am unbedingten Beitritt unseres kleinen Landes zu den Satzungen der Vereinigten Nationen zu sehen vermag.

Herr Nationalrat Bratschi.

Ich möchte nur einige kurze Ausführungen machen und versuchen, schon Gesagtes nicht zu wiederholen. Ich möchte nur den Standpunkt darlegen, der von den Gewerkschaften und Angestelltenkreisen eingenommen wird.

Wenn wir von den Vereinigten Nationen gesucht würden, wäre unsere Lage einfacher. Bisher hat uns aber niemand zum Beitritt eingeladen, und wir müssen daher suchen, von uns aus die Verhandlungen in Gang zu bringen. Wir befinden uns in einem Dilemma:

... Einerseits möchten wir jede Isolierung vermeiden, da eine solche für unser Land wirtschaftlich nicht tragbar wäre. Wir können nicht damit rechnen, dass unsere wirtschaftlichen Beziehungen zum Ausland gleich vorteilhaft bleiben werden, wenn wir der neuen Organisation fernbleiben. Vielmehr würden wirtschaftliche Schwierigkeiten ganz besonders für unser Export entstehen, die wir sonst nicht haben würden. Der Warenaustausch mit dem Ausland, den wir für unser Leben notwendig brauchen, würde wahrscheinlich stark erschwert. Die Vermeidung der Isolierung ist daher für uns eine Existenzfrage.

Andererseits möchten wir unsere Neutralität aufrechterhalten, und zwar die integrale Neutralität. Wir möchten unser Land von fremden Händeln fern halten. Die Neutralität hat sich dafür seit über 100 Jahren als bestes Mittel erwiesen. Wir sind überzeugt, dass sie es auch für die Zukunft sein wird. Aber ob die andern Staaten auch diese Ueberzeugung hegen, was auch für Umwälzungen kommen können und was in der Zukunft sein wird, wissen wir nicht.

Die Isolierung zu vermeiden, ohne uns an die Vereinten Nationen anzuschliessen, wird schwieriger sein, als es zur Zeit des Völkerbundes gewesen wäre. Die neue Organisation ist viel umfassender. Damals waren die USA und Deutschland nicht angeschlossen. Mit beiden unterhielten wir einen bedeutenden Warenaustausch, denn auch Deutschland war trotz Niederlage noch ein souveräner Staat. In Zukunft wäre ein Austausch mit den USA wahrscheinlich, ohne dass wir der neuen Organisation angehören, recht schwer, während Deutschland nur ein geographischer Begriff ist, und nicht ein Staat, der selbständig handeln kann.

Auch die Neutralität aufrecht zu erhalten, wird in Zukunft schwieriger sein. 1815, 1920 und 1938 war unsere Neutralität ein mitteleuropäisches Problem; die ausländischen Grosstaaten, die gleichzeitig Weltmächte waren, waren daran

interessiert. Heute haben, um mit Herrn Ständerat Piller zu sprechen, "Insulaner" und "Asiaten" das entscheidende Wort. Wir Europäer sind daran nicht ganz unschuldig. Wie es schwer sein wird, die Isolierung ohne Anschluss zu vermeiden, wird es daher auch schwer sein, unsere Neutralität mit Anschluss aufrecht zu erhalten, weil das Interesse an ihr bei den gegenwärtig massgebenden Mächten viel geringer ist.

Fast alle Redner erklären, wir wollen den Beitritt und die integrale Neutralität. Wenn das ohne weiteres möglich wäre, dann wäre diese Konferenz nicht nötig gewesen. Die Schwierigkeit beide Wünsche zu verwirklichen, hat uns in das Dilemma geführt.

Was machen andere Staaten, können wir von ihnen lernen? Die Zahl der neutralen Länder ist gering, und nur ein Land bietet eine entfernte Vergleichsmöglichkeit, Schweden; doch ist seine Neutralität anders geartet. Schweden möchte seine Neutralität auch gerne erhalten, aber es betont diesen Wunsch weniger als wir, einerseits wohl weil seine Neutralität weniger grundsätzlicher Art ist, als die unsrige, andererseits aber auch, wie ich glaube, aus taktischen Gründen. Schweden stellt sich zu den Vereinigten Nationen positiver ein, um über die Frage seines Beitrittes in die neue Organisation rasch ins Gespräch zu kommen. Ich frage mich, ob wir nicht taktisch von Schweden lernen könnten. Wurde bis jetzt in der Öffentlichkeit nicht mehr für innenpolitische Bedürfnisse gesprochen, als der Erreichung unseres Zieles, nämlich den Beitritt unter annehmbaren Bedingungen zu erreichen, nützlich gewesen wäre?

Die andern Staaten müssen den Eindruck erhalten, dass wir den Eintritt wollen; dann kommt eine Diskussion in Gang, und dann erhalten wir Gelegenheit, unsere Lage bekanntzugeben und von den Bedingungen zu sprechen, die wir erfüllt sehen möchten. Wenn aber die andern den Eindruck erhalten

müssen, dass es uns gar nicht recht ernst ist, dann können wir überhaupt nicht ins Gespräch kommen. Wir müssen daher zuerst den Boden für Besprechungen vorbereiten, dann erst können wir unsere Wünsche geltend machen.

Welches sind aber unsere Aussichten? In der bisherigen Diskussion wurde als grösste Schwierigkeit die mögliche Haltung Russlands bezeichnet. Der Schweizerische Gewerkschaftsbund ist mit den russischen Gewerkschaften bei Anlass der Konferenzen in London und Paris in Berührung gekommen. Wir verhielten uns dabei freilich sehr zurückhaltend im Hinblick auf unsere staatliche Neutralität und die Kleinheit unseres Landes.

Wenn auch keine Parallele vorliegt, so besteht doch eine gewisse Aehnlichkeit. Es handelte sich um komplizierte Verhandlungen über die Neugründung einer internationalen Organisation. Wie bei den "Vereinigten Nationen" spielten auch hier die Organisationen der grossen Mächte die ersten Instrumente; auf ihre Haltung kam es an. Darin zeigte sich eine erste Analogie. Eine zweite Analogie kam darin zum Ausdruck, dass die Russen die Ansichten des Ostens, die Angelsachsen die Auffassungen des Westens vertraten, wobei die englischen Organisationen stärker im Vordergrund waren als die amerikanischen. Der Haltung der englischen Gewerkschaftskreise ist umsomehr Bedeutung zuzumessen, als sie in engen persönlichen Beziehungen zur englischen Regierung stehen; so ist der britische Aussenminister Bevin bekanntlich der frühere Generalsekretär der britischen Transportarbeitergewerkschaft. Die Russen haben keinerlei Einsprache erhoben gegen die Mitarbeit des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes und doch stand die Delegation der Russen der eigenen Regierung sicher näher als jede andere Delegation. Vielleicht kann daraus ein Schluss gezogen werden, der für unser Land nicht so ungünstig zu sein braucht.

Interessant ist sodann, dass das in Paris angenommene Statut fast ganz den westlichen Auffassungen entspricht.

Trotzdem sind die Russen zur Mitarbeit bereit.

Nach diesen Erfahrungen dürfte vielleicht doch eine gewisse Aussicht bestehen, dass die Schweiz unter annehmbaren Bedingungen den Vereinigten Nationen beitreten könnte, so unfreundlich heute die Stimmen aus Russland auch noch tönen.

Wichtig ist meiner Ansicht nach, dass wir, wie schon die Herren Nationalrat Oeri und Minister Sulzer angedeutet haben, versuchen sollten, ins Gespräch zu kommen. Dabei sollten wir unsere positive Einstellung hervorheben und möglichst wenig von den Bedingungen sprechen. Erst wenn wir in der Diskussion sind, dann werden wir näher sehen können, ob eine Lösung möglich ist, die den Eintritt gestattet. Dabei müssen wir uns aber bewusst Heiben, dass im Falle des Nichteintritts unsere wirtschaftliche Lage sehr schwierig sein wird.

Wann und wie die Diskussion in Fluss gebracht werden kann, darüber ist es nicht an uns, Ratschläge zu geben. Die Entscheidung darüber ist dem Politischen Departement zu überlassen. Persönlich bin ich aber der Auffassung, dass wir möglichst direkt mit der neuen Organisation die Fühlung aufzunehmen trachten sollten.

Monsieur le Colonel Commandant de Corps de Montmollin.

Après avoir entendu les nombreuses interventions des participants à la Commission, j'estime opportun qu'une voix militaire nous fasse redescendre des hauteurs politiques et économiques où nous sommes montés, ainsi que du domaine de la haute diplomatie, pour revenir sur un terrain plus réaliste. Deux points semblent devoir retenir notre attention. Beaucoup d'orateurs ont parlé de la neutralité, mais on a moins fait allusion à notre indépendance. Si la neutralité est bien un moyen plutôt qu'un but, comme l'a indiqué M. le Professeur von Waldkirch, et si l'intégrité de notre pays est bien, pour les militaires, le principal but à atteindre, la question se présentera cependant sous l'aspect de la défense de la neutralité, qui frappe davantage. Faisant abstraction des questions économiques ou de celles en rapport avec la fourniture du matériel de guerre, le soldat demande que la neutralité soit définie d'une manière simple : pour lui il s'agit uniquement de ne pas favoriser une armée étrangère plutôt qu'une autre. Il s'occupe peu de savoir s'il est conforme à notre neutralité que des permissionnaires américains et anglais séjournent dans notre pays, si nos industries peuvent fournir aux belligérants des armes et des munitions. - Entre parenthèses je rappelle que ce que nous avons fourni à l'Allemagne au cours de cette guerre n'a pas été aussi considérable qu'on l'a dit et il est douteux que notre appoint ait véritablement causé une prolongation sensible du conflit - . Je me range entièrement à l'avis de M. le Conseiller national Holenstein qui estime qu'il n'est pas possible d'abandonner complètement la notion de neutralité. Mais il est vrai aussi qu'il appartiendra à nos autorités de la définir clairement.

Je dois attirer l'attention de la Commission sur quelques aspects particuliers de la question qui se pose aux autorités militaires.

C'est en premier lieu la question des délais : on a fait valoir ici les avantages et les inconvénients qu'il y aurait pour nous à poser rapidement notre candidature ou au contraire à ne pas nous hâter. En ce qui me concerne, je partage le sentiment qu'il ne faut pas nous presser trop et qu'il faut éclaircir préalablement la situation. Les conditions qui prévalent en Europe, les bruits qui circulent à propos des concentrations de troupes de tel ou tel belligérant nous incitent également à la prudence. Cependant, au point de vue de la responsabilité des autorités supérieures militaires, un trop long délai d'attente pourrait être néfaste. En effet, nous devons déjà penser à réadapter notre armée aux besoins d'une situation future. La carte de l'Europe actuelle et les renseignements militaires que nous recueillons montrent que les bruits d'une guerre possible pouvant survenir entre Anglo-Américains et Russes sont assez fréquents. Aujourd'hui, les belligérants se trouvent dans un état de fatigue, mais nous ne savons pas ce qui pourra se produire dans une ou deux années. Il est encore moins possible de prédire si c'est d'ici à cinq ans, ou dix ans, ou plus tard encore qu'une nouvelle guerre internationale se déchaînera. Pour faire face à ces éventualités, il nous faut être prêts.

Il y a également les nécessités nationales de réformer notre armée. Au point de vue de l'organisation de l'armée, nous ne pouvons pas attendre trop longtemps pour être fixés sur le sort qui nous attend. Aujourd'hui, notre armement est à peu près adapté aux besoins du moment, mais il doit constamment être tenu à la hauteur. Si, en raison de notre attitude vis-à-vis des Nations Unies, nous nous trouvons un jour dans l'obligation de fournir des contingents militaires à l'étranger, et si nous étions tenus d'accorder à des forces armées étrangères un droit de passage sur notre pays, la structure de toute notre armée risquerait d'en être influencée. Il faudra en tous cas que nous disposions d'une armée qui nous permette d'assurer, conformément à l'article 51 de la Charte, notre droit de légitime défense.

Tout notre statut militaire doit être maintenant réorganisé. Comme vous le savez, nous avons développé nos moyens; nos effectifs, comme l'a déclaré le chef du Département militaire, s'élèvent maintenant à près de 800.000 hommes; nous ne pouvons pas les garder sans les armer et les instruire. Il faudra réorganiser les troupes, revoir notre protection aérienne, régler la question de l'armement. Si nous devons attendre des années encore dans l'incertitude, nous risquerions de nous présenter avec un armement non adapté à la situation. Les autorités militaires doivent être donc orientées assez tôt. Actuellement, nous avons une armée défensive adaptée à nos conditions nationales et répondant aux clauses de l'article 51 de la Charte. Elle est encore à peu près apte à permettre une défense de notre territoire, mais elle doit évoluer et des études techniques doivent être conduites et être poursuivies. Mais avant de nous lancer dans une réorganisation de base, il faut que nous puissions voir où nous conduit notre situation politique et quelles pourraient être les conséquences d'arrangements pris en vertu des accords spéciaux prévus à l'article 43 de la Charte.

Comme l'a dit M. le Conseiller national Favre, notre neutralité ne présente pour le moment pas d'intérêt pour des belligérants éventuels; à l'heure actuelle, nous sommes en dehors de la mêlée, mais la Suisse bénéficie d'une situation particulière; il faudrait que celle-ci soit reconnue. L'armée devrait être avisée assez tôt de ce qui sera entrepris dans ce sens.

Monsieur le Professeur Sauser-Hall.

Il est difficile de nous faire une opinion objective des problèmes qui sont posés maintenant devant nous. Notre documentation n'est pas complète. Il nous manque notamment des renseignements d'ordre économique et diplomatique. Au surplus, bien des questions d'interprétation juridique de la Charte ne sont pas encore éclaircies.

Je suis aussi d'avis que nous ne pouvons dire en même temps que nous voulons adhérer à la Charte et que, d'autre part, nous voulons maintenir notre neutralité pleine et entière. Ceci est en contradiction formelle avec la Charte des Nations Unies. Nous aurons certains sacrifices à faire, et la concession d'un droit de passage sera probablement le minimum qui sera exigé des neutres. Même si nous n'adhérons pas aux Nations Unies notre situation d'Etat neutre sortira affaiblie de ce dernier conflit, comme l'a constaté M. le président Bolla.

Si nous restons en dehors de la nouvelle organisation, l'article 2, alinéa 6, nous sera applicable. Cette disposition dit que l'organisation fait en sorte que les Etats qui ne sont pas membres des Nations Unies agissent conformément aux principes qui la gouvernent, dans la mesure nécessaire au maintien de la paix et de la sécurité internationales. Ceci veut-il dire que nous serions contraints d'user de sanctions à l'égard d'un Etat récalcitrant ? Serions-nous exposés à des sanctions nous-mêmes si nous refusions ? Nous n'en savons encore rien.

Nous avons aussi des hésitations quant à la portée de la neutralité le jour où les cinq grands ne seraient pas d'accord et où une guerre aurait éclaté entre eux. Si nous entrons dans la nouvelle organisation, des conflits avec la neutralité traditionnelle, spécialement au sujet du droit de passage, sont inévitables. En théorie ils sont très dangereux; en réalité ils le

sont moins, car si les cinq grandes puissances sont d'accord, on ne voit pas quel Etat pourrait leur résister et il est probable qu'il n'y aura ni guerre, ni droit de passage à exercer; et si ces cinq puissances sont en désaccord, la guerre qui pourrait survenir serait une guerre non prévue par la Charte, et par conséquent les effets usuels de la neutralité devraient se produire. Mais cette interprétation est-elle exacte ? Il faudrait s'en assurer.

A première vue, je ne vois pas d'autres solutions si nous voulons adhérer, que de revenir à un statut de neutralité différenciée. Nous devons trouver un nouvel agencement des droits et des devoirs de la neutralité. Jusqu'à présent, nous n'avons vécu qu'une seule expérience, celle des sanctions lors de l'affaire d'Abyssinie. Cette expérience touchant notre neutralité différenciée n'a pas été très heureuse, mais elle s'est produite dans des circonstances très particulières et nous ne pouvons pas en tirer un enseignement complet.

Il y aura lieu probablement de conclure des accords avec le Conseil de sécurité. Que devront-ils contenir ?

Il faudra d'abord opérer des sondages pour savoir si nous pouvons compter sur un accueil favorable à la candidature de la Suisse. Toutes les précautions doivent être prises à l'avance car à aucun prix nous ne devons subir un échec. Nous ne serons pas invités à adhérer, mais nous devons être admis par l'Assemblée générale, sur recommandation du Conseil de sécurité (art. 4).

Or, l'article 27 de la Charte m'inspire quelques doutes. Cet article dit :

1. Chaque membre du Conseil de sécurité dispose d'une voix.
2. Les décisions du Conseil de sécurité sur des questions de procédure sont prises par un vote affirmatif de sept membres.

3. Les décisions du Conseil de sécurité sur toutes autres questions sont prises par un vote affirmatif de sept de ses membres dans lequel sont comprises les voix de tous les membres permanents, étant entendu que, dans les décisions prises aux termes du chapitre VI et du paragraphe 3 de l'article 52, une partie à un différend s'abstient de voter."

La recommandation du Conseil au sujet de notre adhésion me paraît être une question de procédure, prise donc en vertu de l'alinéa 2 par un vote affirmatif de sept membres, puisque la décision appartient à l'Assemblée. Cependant ce n'est qu'une supposition. Nous ne sommes pas du tout au clair sur ce point.

Il ne me semble pas qu'il faille exiger une nouvelle déclaration de principe concernant la neutralité, comme l'a demandé M. le Conseiller national Piller, même pas sur le seul plan européen. L'idée de neutralité n'a pas été inventée "ad usum Helvetiae". C'est une idée vieille comme le monde et nous ne serions pas fondés, comme on l'a demandé, à en faire une espèce de monopole suisse.

En revanche, le problème devra porter sur différents points spéciaux, et notamment sur le droit de passage. C'est là un point cardinal à régler avant les autres questions de détail. Il faudrait notamment être tout à fait au clair sur les dangers d'occupation dont a parlé M. le Colonel-divisionnaire Gonard. Il serait, par exemple, nécessaire de savoir si nous ne pourrions pas nous en tirer en concédant uniquement un droit de passage aérien, sans mise à disposition d'aérodromes. Peut-être y aurait-il ici un élément de négociations.

Il faudrait, d'autre part, revoir la question de la livraison d'armes et de munitions. Celle-ci a été réglée à La Haye en période de libéralisme capitaliste. Aujourd'hui, la conception que l'on se fait dans le monde de la livraison d'armes et de munitions à des puissances belligérantes a changé. On va vers une normalisation beaucoup plus stricte des devoirs des

neutres. Nous pourrions prendre l'initiative dans ce domaine. Ceci ferait une impression favorable. On pourrait aussi encourager une campagne de presse internationale tendant à faire valoir le point de vue de la Suisse, point de vue qui ne devrait pas être par trop rigide. Nous montrerions ainsi que nous sommes disposés à interpréter avec souplesse notre statut de neutralité.

Enfin, la question du siège intéresse la Suisse et en premier lieu Genève. C'est une question d'influence morale, de prestige intellectuel, pris dans le meilleur sens du mot. Il est de l'intérêt de l'Europe entière que le centre de gravité de la politique internationale ne change pas de continent. Genève, en particulier, a intérêt à ce que les Nations Unies s'installent à l'ancien siège de la Société des Nations. Des initiatives devraient être prises pour le conserver.

A la demande du Conseil d'Etat de Genève, nous sommes arrivés, MM. les Professeurs Boissier, Guggenheim et moi-même, à la conclusion qu'il conviendrait de donner aux Nations Unies une autonomie allant jusqu'à l'exterritorialisation des terrains actuellement occupés par la Société des Nations. Cette solution présenterait l'avantage de dégager la Confédération de toute responsabilité pour ce qui pourrait être décidé sur sol suisse par les Nations Unies. Nous avons ainsi recommandé une remise à bail d'une parcelle du territoire suisse et genevois. Il ne s'agirait pas du tout de créer une espèce d'Etat tampon, comme l'a proposé l'Académie de droit international. Le bail porterait sur les terrains où est actuellement installée la Société des Nations, où cette institution exerce son droit de superficie. Peut-être ces terrains pourraient-ils quelque peu être accrus pour permettre à certains délégués et fonctionnaires du secrétariat de s'installer dans les hôtels construits sur le territoire remis à bail.

On pourrait également envisager d'établir des communications meilleures avec la France, grâce à un tunnel reliant directement cet Etat au territoire occupé par la nouvelle orga-

nisation. Par exemple, si les délégués soviétiques ne voulaient pas passer par le territoire helvétique, ils pourraient ainsi se rendre dans les bâtiments des Nations Unies directement depuis la France. A ce sujet, on pourra consulter le rapport sur la question des immeubles de la Société des Nations qui a été remis au Département politique. La solution qui a été proposée dans ce rapport limiterait au minimum toute atteinte aux droits souverains de la Suisse. Il ne serait pas nécessaire d'établir une nouvelle législation et les décisions prises sur le territoire remis à bail n'entraîneraient pas la responsabilité de la Confédération.

Toute la question du siège est évidemment en devenir. Les premières décisions ont été prises à Londres mais je ne crois pas qu'elles soient définitives. La commission préparatoire des Nations Unies doit encore se prononcer. Si nous offrions tout de suite un régime très favorable aux Nations Unies, nous renforcerions dès maintenant le désir de l'Angleterre et de la France de voir le siège de l'organisation internationale revenir à Genève.

Herr Nationalrat Grimm.

Zunächst möchte ich dafür danken, dass die Gelegenheit zu einer allgemeinen Aussprache geboten worden ist. Selbstverständlich werden wir am Ende dieser Aussprache nicht vor fertigen Lösungen stehen. Das Problem ist viel zu umfangreich und wichtig, als dass es in seiner heutigen Gestalt in einer zweitägigen Debatte erschöpfend behandelt werden könnte.

Mit meinen Ausführungen engagiere ich auch die sozialdemokratische Fraktion der Bundesversammlung nicht. Wir werden in ihrem Schosse die Frage des Verhältnisses zu den Vereinigten Nationen noch eindringlich erörtern. Ich möchte deshalb nur meine persönliche Meinung aussprechen.

Ausgangspunkt für die Behandlung dieser geschichtlich so bedeutungsvollen Frage ist unser Standort und die daraus fliessende Orientierung in den Beziehungen zu andern Nationen.

Die traditionelle Haltung der Schweiz ist die Betonung ihrer Neutralität. Gleichzeitig bekennen wir uns zu den Grundsätzen des Völkerrechtes, unter Wahrung unserer nationalen Selbständigkeit. Daraus suchen wir nun abzuleiten, dass das, was für die Aufrechterhaltung unseres dauernden Friedenszustandes zweckmässig ist, es auch im Weltmasstab sei und als Ziel für die Bestrebungen der neuen Weltorganisation zu gelten habe.

Dabei haben wir uns aber der Kleinheit unseres Staatswesens im Verhältnis zu andern Staaten bewusst zu bleiben. Wir sind in der Schweiz oft leicht überheblich und sehen gerne die Welt nur mit unsern Augen und aus unsern Verhältnissen heraus an. Das führt zu Fehlschlüssen. Unser Schicksal ist mit dem Schicksal der andern Völker eng zusammenschmiedet. Wir sind auf die weltwirtschaftlichen Beziehungen und deren Entwicklung angewiesen. Wenn wir uns der wirklichen Kräfteverhältnisse bewusst werden, sind Unterschiede zwischen unsern Idealvorstellungen und den Realitäten nicht zu leugnen.

Es wird viel von der Neutralität geredet. Wenn wir jedoch das Verhältnis der Schweiz zu den andern Ländern analysieren wollten, würden wir da und dort Widersprüche unserer Haltung gegenüber der Neutralität feststellen können. Das ist beileibe kein Vorwurf. Es bestanden Notwendigkeiten, die wir nicht einfach ignorieren konnten. Es konnte sich bei den nun hinter uns liegenden Verhältnissen nicht darum handeln, starr und stur einfach die strikte Beobachtung der Neutralität auf allen Gebieten, auch auf denen des sozialen Denkens zu fordern, ohne sich der möglichen Rückwirkungen einer solchen Haltung bewusst zu sein. Ich erwähne als Beispiel, das

ich in Arbeiterversammlungen oft nannte, die Kreditgewährung an Deutschland während des Krieges. Natürlich hätten wir diese Kredite einfach ablehnen können, aber dann hätten wir auch das Recht der Kritik verwirkt, wenn Massenarbeitslosigkeit und Hunger die unvermeidlichen Folgen gewesen wären.

Nun ist eine neue Welt im Entstehen. Wie sie in zwanzig oder sogar in zehn Jahren aussehen wird, wissen wir nicht. Alles ist im Fluss. Die Entwicklung steht erst in ihren Anfängen und ist keineswegs mit der Einstellung des Waffengebrauchs abgeschlossen. Unter den Einwirkungen der neu heraufziehenden Verhältnisse wird vielleicht unsere bisherige Sonderstellung, die ein Vorrecht war, nicht mehr am Platze sein. Wir müssen deshalb das ganze Problem mit Gelassenheit und Vorsicht behandeln. Die Verhältnisse ändern sich von Tag zu Tag. Ich erinnere an die innere Struktur der verschiedenen Staaten in den Jahren des Weltkrieges, an die wechselnden Koalitionen und verweise auf die sozialen und politischen Wandlungen im Innern der Staaten, deren Zeugen wir zur Zeit sind.

Wenn wir unsere Beziehungen zu den andern Staaten konsolidieren wollen, dürfen wir nicht gleichsam die grossen Stiefel anziehen und wännen, unser Wort wäre entscheidend für deren Gestaltung.

Wir sind heute genötigt, zu dem Problem Stellung zu nehmen. An die Spitze unserer Erklärungen wäre zu setzen: Was das staatliche und völkerrechtliche Ideal der Schweiz ist, soll zum europäischen und Weltideal entwickelt werden. Es soll dem Frieden und seiner Entwicklung und als Wehr gegen Rechtsbrecher dienen.

Wir haben aber nicht nur eine Erklärung abzugeben. Es ist auch wichtig, dass man uns nachher glaubt. Voraussetzung ist dazu eine offene, geradlinige und saubere Politik, die Missdeutungen ausschliesst. Nirgends so, wie gerade auf diesem Gebiet ist es notwendig, das zu betonen.

Es wurde hier wiederholt erklärt, wir hätten den Eintritt in die Vereinigten Nationen anzustreben, gleichzeitig aber auch die integrale Neutralität uneingeschränkt zu fordern. Wir möchten also gleichsam den Fünfer und das Weggli. Darin liegt ein innerer Widerspruch. Wir werden uns daher zu entscheiden haben, ob wir diese Haltung einschlagen können oder eine mittlere Linie suchen müssen, die einerseits auf unsere Belange Rücksicht nimmt, wobei ~~andereits aber~~ auch wir auf die Bedürfnisse der andern Rücksicht nehmen.

Eine solche Lösung kann nicht das Ergebnis einiger weniger Diskussionen sein. Bis sie zustande kommt, kann es Jahre und Jahre dauern.

In der Zwischenzeit müssen wir unser Bekenntnis zur Neutralität aufrecht erhalten, ohne bei dieser Haltung uns den Weg zu einer höheren Lösung zu verschliessen.

Wie Herr Bundesrichter Strebel, glaube auch ich an eine Entwicklung und dass eines Tages die Dinge sich anders gestalten werden als wie sie uns heute geläufig sind. Dabei haben wir selbstverständlich mit der gebotenen Vorsicht vorzugehen, und wir dürfen die bis jetzt durchgeführten Bestrebungen zur Vereinigung der Nationen nicht idealisieren und glauben, es lägen schon jetzt unverrückbare Ergebnisse vor. Aber wir selbst dürfen keinen Zweifel darüber lassen, dass unser Glaube an die Mission der Organisation der Vereinigten Nationen ehrlich sei, denn nur dann haben wir Aussicht, ernst genommen zu werden und Zugeständnisse zu erhalten.

Diese Erkenntnis ist besonders jetzt wichtig, da beispielsweise das Verhalten der Schweiz zu den alliierten Forderungen in Bezug auf die deutschen Raubguthaben keineswegs überall verstanden wird und Gegenliebe findet.

Was das einzuschlagende Tempo betrifft, hat Herr Nationalrat Oeri die Meinung vertreten, wir sollten so rasch als möglich vorgehen. Ich würde dies als verhängnisvoll

betrachten. Wir können nicht mit Phrasen vor das Volk treten. Die Verhältnisse sind noch viel zu wenig abgeklärt, als dass der Zeitpunkt für einen Volksentscheid bereits gekommen wäre. Was wir brauchen, ist die Vorbereitung, die Erziehung des Volkes. Wir haben ihm das Verständnis beizubringen für die grundlegenden Ideen der neuen Organisation.

Alles andere wird in erster Linie Sache des Bundesrates sein. Er soll die Situation abtasten und sondieren. Dabei möchte aber von der Auffassung ausgegangen werden, dass unser Eintritt nicht nur in einseitigen Interesse der Schweiz, wohl aber auch gleichzeitig im Interesse der Gestaltung der friedlichen Beziehungen der Völker liege. Dann werden wir bescheidener sein, nicht überheblich und werden verstehen lernen, dass wir nicht allein in der Welt sind und dass wir je nach der ökonomischen und sozialen Entwicklung gewissen Bedingungen werden Rechnung tragen müssen, wenn wir den Eintritt vollziehen wollen.

Wir können heute nicht einfach ja oder nein sagen. Aber wir wollen uns freudig und entschlossen zu den Zielen der neuen Organisation bekennen, die ihrerseits auf die Lebensnotwendigkeiten ihrer Mitglieder Rücksicht nehmen muss.

Herr Professor Näf.

Der Kommission sind einige Historiker beigegeben worden. Darin spricht sich die Auffassung aus, dass die Analyse der gegenwärtigen Situation nicht genügt, dass die politische Entscheidung - soweit sie von uns abhängt, eine politische Willensentschliessung - vor dem Hintergrund der Vergangenheit zu treffen ist. Mit andern Worten: Diese unsere Entscheidung muss, wollen wir sicher gehen, mit unserm ge-

samten geschichtlichen Wesen in Uebereinstimmung sein; sie muss den Konstanten unserer Geschichte entsprechen.

Dazu das eine: Die Schweiz war in Europa immer ein besonderes Wesen, - nach Staatsbildung und Staatsform, nach Entwicklungsverlauf und politischer Mentalität. In dieser Besonderheit aber hat sie stets wesentliche europäische Züge durchgehalten, die oft unzeitgemäss erschienen und eines Tages bedeutsam wurden. Darin liegt ihre Bedeutung. Bei jeder Anpassung oder Angleichung würde sich die Bedeutung der Schweiz auf ihre körperliche Grösse, ihre wirtschaftliche und militärische Leistungsfähigkeit reduzieren. Sie ging aber immer über dieses Mass hinaus und kann immer darüber hinausreichen. Auch unsere wirtschaftliche Potenz stand immer in Diskrepanz zu unsern materiellen Voraussetzungen; sie ist letzten Endes eine Frucht unserer politischen Eigenart.

Zu dieser Eigenart gehört die Neutralität. Sie ist seit 1815 vertraglich festgelegt; aber die Neutralität selbst ist viel älter. Wir werden uns bei Verhandlungen auf die Verträge stützen; aber die Frage ist, ob die Verträge heute noch kräftig genug sind. Die USA und die USSR sind daran nur indirekt oder sekundär beteiligt; ausserdem ist die heutige Stimmung durch die Neigung gekennzeichnet, neu zu disponieren. Fallen aber die Verträge, so bleibt doch die Neutralität als Wesenszug unseres Volkes und Staates. Aus diesem Grunde ist es nötig, an ihr festzuhalten. Sie hat uns sehr früh zu einem Abbau des Machtgedankens geführt; sie bedeutet eine selbstgewählte Einschränkung der souveränen Bewegungsfreiheit; sie hat sich als kriegsbeschränkend, kriegslindernd bewährt. Es besteht also für uns keine sozusagen moralische Verpflichtung, ein Stück unserer Selbständigkeit auf den Altar einer Friedensorganisation der Mächte niederzulegen.

Dies nur zur Fixierung unserer Position und zu unserer eigenen Herzstärkung.

Daneben aber das andere: Einem Beitritt der Schweiz zu Ausnahmebedingungen werden u.a. auch gewisse Hemmungen psychologischer Natur im Wege stehen. Wir erscheinen als das kriegsverschonte Land, das jetzt gewissen Pflichten ausweichen will. Daher ist es nötig, dass wir, gerade als neutraler Staat, unsererseits besondere Pflichten übernehmen, Aufgaben im Interesse der letzten und wesentlichen Ziele der Friedensorganisation. Es ist wohl nicht schwer zu erweisen, dass in beiden Weltkriegen die schweizerische Neutralität den Kriegführenden überwiegend vorteilhaft gewesen sei. So ist - als einziges Beispiel - nicht abzusehen, wie die Tätigkeit des Roten Kreuzes möglich gewesen wäre und möglich sein wird ohne die Plattform eines grundsätzlich neutralen Staates. Dies wird bei Verhandlungen unsere Offerte sein: diese unentbehrlichen, vermittelnden, bewahrenden und heilenden Institutionen fortzuführen und von einer moralischen zu einer rechtlichen Verpflichtung auszubauen. Dafür könnten unsere materiellen Opfer sehr weit gehen, müsste unsere moralische Bereitschaft unbedingt sein. Die schweizerische Neutralität sollte nicht als Konzession erscheinen, sondern als Funktion der Friedensorganisation selbst, als ein Mittel ihrer Wirksamkeit.

Monsieur le Professeur J. Secrétan.

1°) Danger d'isolement :

En observant une attitude d'extrême réserve nous rencontrerions à l'extérieur une extrême incompréhension. A l'heure actuelle, dans le monde entier, se manifeste une poussée populaire, sinon démocratique, très puissante. Cette poussée se fait sentir partout et l'on voit, par exemple, en Amérique du Sud comme dans le Proche-Orient, la race blanche battre en retraite. Nous devons tenir compte de cette poussée sur laquelle s'appuient notamment les Nations Unies et les Etats-Unis. Si nous ne faisons pas un effort d'adhésion aux Nations Unies, nous ne serions pas compris. Le seul élément vraiment important de la Charte, m'a dit un homme politique avec lequel je parlais dernièrement à Paris, est la ratification des Etats-Unis. C'est par là que les Nations Unies dépassent la Société des Nations. Les Etats-Unis faisant partie des Nations Unies, nous ne pouvons rester à l'écart de la nouvelle organisation.

2°) Objet d'une négociation avec les Membres des Nations Unies:

Il faudra donc engager des négociations avec les Nations Unies en vue de trouver la solution transactionnelle dont il est fait mention à l'ordre du jour de la commission consultative, notre neutralité étant hors de cause. Ces négociations sont, en vertu de la constitution fédérale, de la compétence du Conseil fédéral. Je propose toutefois un amendement au point Ca de l'ordre du jour en vue de bien préciser que de telles négociations doivent s'engager avec "les Membres" des Nations Unies. Une discussion poursuivie directement avec le Conseil ou avec l'Assemblée, organes délibérants soumis à la règle du veto, irait au devant d'un échec certain.

A quel moment devrions-nous demander notre affiliation aux Nations Unies ?

Je suis rentré ces jours derniers de Paris, où j'ai assisté à la vingt-septième conférence de l'organisation internationale du travail, et j'en ai rapporté l'impression que le temps joue en notre faveur. Au point de vue international, la situation est encore extrêmement fluide. La paix n'est pas faite et les Nations Unies ne seront pas vraiment constituées avant 1946.

M. le Ministre Paul Ruegger a exposé tout à l'heure à cet égard des vues très intéressantes auxquelles je me rallie entièrement ! Nous devons éviter toute neurasthénie helvétique. Il est faux que nous soyons déconsidérés à l'étranger en raison de notre neutralité. Bien au contraire, nous avons gardé des amis fidèles en Grande-Bretagne et en France qui comprennent notre situation et apprécient hautement notre attitude. J'ai pu également me rendre compte à Paris que l'Australie, le Canada et l'Afrique du Sud nous témoignaient plus que de la sympathie. Nous restons donc, dans une grande mesure, libres de fixer l'heure de la négociation et le rôle attribué à notre diplomatie est digne d'elle.

Divers orateurs, MM. Bratschi, Holenstein et M. le Ministre Sulzer ont relevé avec raison les conséquences économiques possibles de notre attitude à l'égard de la Charte des Nations Unies. Il ne faudrait cependant pas exagérer l'importance de cet élément économique, pour le moment du moins. Je ne pense pas que la politique économique du monde, à l'heure actuelle, se résolve vraiment au sein de conférences internationales. Elle pose bien plutôt une série de problèmes pratiques qui doivent être résolus un à un par accords bilatéraux ou multilatéraux négociés d'Etat à Etat. Une collaboration internationale apparaît même souvent comme relativement stérile dans ses effets immédiats. Elle crée surtout et tout d'abord une intimité internationale féconde.

3°) Nature politique du problème posé :

Le problème actuellement posé est politique avant d'être économique. Il est celui de notre situation devant l'alternative finale de la paix ou de la guerre, alternative qui, à notre connaissance, se présentera toujours tôt ou tard.

Herr Nationalrat Sappeur.

Nach den gestrigen aufschlussreichen Referaten und den darauffolgenden interessanten Voten fällt es mir nicht schwer, dem Wunsche des Herrn Bundesrates zu entsprechen und mich kurz zu fassen. Der Sinn unserer Tagung liegt ja darin, dass der Bundesrat von möglichst vielen Seiten erfährt, welche Auffassungen über die Charta und den Beitritt der Schweiz zu den Vereinigten Nationen vorherrschen. Ich schliesse mich im Prinzip den Ausführungen des Herrn Nationalrat Holenstein an, der gesagt hat, dass ein bedingungsloser Beitritt nicht in Frage kommen könne, ebensowenig aber ein völliges Fernbleiben, sondern dass wir unter Berufung auf unsere situation unique Verhandlungen anknüpfen sollten, um eine mittlere Lösung zu erzielen. Wir gehen ja, wie Herr Minister Ruegger ganz richtig ausführte, nicht mit leeren Händen an die Verhandlungen. Ich will alle die Momente, die er erwähnt hat, nicht wiederholen, nur auf eines möchte ich besonders hinweisen: Wenn auch der Begriff der Neutralität im Laufe der letzten Jahre keinen guten Klang hatte, müssen wir doch darauf hinweisen, dass unsere Neutralität mit der der andern sogenannten neutralen Länder nicht verglichen werden kann. Wir hatten eine bewaffnete Neutralität, d.h. wir haben dieser unserer Neutralität schon immer grosse Opfer gebracht. Ich weise nur auf unsere militärischen Anstrengungen, die auch in Friedenszeit nicht ruhten, hin. Wir dürfen sicher sagen, dass, wenn andere Länder die gleichen Anstrengun-

gen gemacht hätten wie wir, sich Deutschland wohl besonnen hätte, einen Krieg vom Zaune zu reissen.

Nicht einverstanden bin ich mit den Ausführungen des Herrn Grimm, der allzusehr auf die Kleinheit unseres Landes hingewiesen hat. Wenn wir zum vorneherein schon sagen, dass ein kleiner Staat machtlos sei, dann hat es überhaupt keinen Sinn, über dieses Thema zu diskutieren. Ich bin aber der festen Ueberzeugung, dass der sittliche Wert eines Volkes nicht in Parallele zu setzen ist mit seiner geographischen Grösse. Und weil ich in geistigen Belangen den Machtstandpunkt nicht anerkennen kann, bin ich der Ueberzeugung, dass wir in Verhandlung treten müssen, um den Anschluss nicht zu verpassen, aber unter der ausdrücklichen Bedingung, dass wir dabei unsere Eigenart nicht aufgeben dürfen.

Es wurde von verschiedenen Seiten gewarnt davor, dass man jetzt schon die Diskussion in das Volk trage. Auch hier bin ich anderer Meinung. Ich bin der Ueberzeugung, dass wir unser Volk beizeiten aufklären müssen über alle die Ecken und Kanten der Charta, aber auch über ihre Vorzüge, damit das Volk im gegebenen Moment in klarer eigener Erkenntnis sein entscheidendes Wort einlegen kann.

Monsieur F. Porchet, Président de l'Union suisse des paysans.

Le Conseil fédéral a bien voulu convier à ces séances l'Union suisse des paysans; je lui en suis reconnaissant.

Il est impossible de prévoir maintenant déjà les conséquences économiques qu'aura la Charte des Nations Unies. Comme représentant de l'agriculture, je me bornerai à examiner rapidement ce point et à montrer l'intérêt qu'a l'agriculture à ce que des relations internationales la concernant fonctionnent normalement. Jusqu'à présent, la Suisse a joué un rôle très

important en matière d'organisation internationale; il était hors de proportion avec la petitesse de notre pays. Nous le devons surtout à la grande autorité du Dr. Laur.

La Charte donne aux Nations Unies des compétences quasi totales pour diriger l'agriculture mondiale. Le principe en est fixé par l'art. 13, litt. b : "développer la coopération internationale dans le domaine économique"; puis par l'art. 55, litt. a : "favoriser le relèvement des niveaux de vie" (ce qui comprend évidemment l'organisation de la production et de la répartition des produits, l'abaissement des prix ou l'augmentation de la puissance d'achat); puis l'art. 55, litt. b : "favoriser la solution des problèmes internationaux dans le domaine économique".

Les possibilités d'applications de ces principes sont données par l'art. 57 : "Les diverses institutions spécialisées créées par accords intergouvernementaux sont reliées à l'organisation."

Quant à l'instrument de réalisation, c'est le Conseil économique et social qui peut, selon l'art. 62 : présenter à l'Assemblée générale des études et rapports, des recommandations, élaborer des projets de conventions, convoquer des conférences internationales, conclure des accords avec les institutions spécialisées, coordonner les activités de celles-ci et même établir des liaisons avec le Conseil de sécurité.

De ces dispositions il faut conclure que tout ce qui a été créé antérieurement à la Charte des Nations Unies, je pense en particulier à l'Institut international d'agriculture de Rome, aux accords passés entre Etats au sujet de la santé des plantes, des animaux et des hommes, aux accords relatifs à certaines matières premières telles que le blé, les graisses et le sucre, sera relié à la nouvelle organisation.

Au point de vue agricole, je crois à l'utilité prati-

que des conférences internationales et, sur ce point, je ne suis pas tout à fait d'accord avec M. le Professeur Secrétan. Je ne citerai que les congrès internationaux d'agriculture, les conférences du blé, du sucre, des matières grasses. Sur le plan international, nous devons pouvoir arriver au même résultat que sur le plan national par la collaboration des producteurs et des consommateurs.

A l'article 11, alinéa 2, il est question des Etats non membres de l'organisation, qui peuvent saisir l'Assemblée générale des questions se rapportant au maintien de la paix et de la sécurité internationales. Ce qui est intéressant sur ce point, c'est que cet article ne parle pas des questions économiques. Il faudrait donc en déduire qu'un Etat non membre est exclu de la discussion de ces questions avec les Nations Unies prises en bloc.

Je pense donc que, du point de vue de l'agriculture, il faudra faire tout ce que nous pourrons pour maintenir des relations internationales au point de vue agricole. Comme c'est la Charte qui réalisera cette collaboration en matière d'agriculture internationale, il est indispensable que la Suisse fasse partie de l'organisation. Notre isolement serait très préjudiciable tant aux intérêts économiques généraux qu'agricoles en particulier.

En conclusion, j'estime qu'au point de vue de l'agriculture suisse, il faudra que nous fassions tout notre possible pour obtenir notre adhésion. Quant aux conditions de celle-ci, les agriculteurs s'en rapportent aux conclusions du Conseil fédéral et plus particulièrement du Département politique.

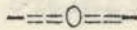
Enfin, en ce qui concerne les délais, après avoir pris l'avis de personnes ayant eu récemment des contacts internationaux, je suis d'accord avec M. le Professeur Secrétan. Il ne faut pas procéder avec hâte, mais attendre que la situation internationale soit clarifiée avant d'intervenir.

Quatrième séance

tenue jeudi après-midi 14 novembre

sous la présidence de

le Conseiller fédéral Max Petitpierre

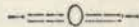


Vierte Sitzung

vom Donnerstag, 15. November, Nachmittag

unter der Vorsitz vom

Herrn Bundesrat Max Petitpierre



Herr Oberst Holliger

Ich habe die Ehre, in diesem Kollegium der Gruppe Armee anzugehören. Ich muss bekennen, dass ich, nach einer Diskussion von anderthalb Tagen, nicht in der Lage bin, vom militärischen Standpunkt aus Gedanken zu entwickeln, die nicht bereits geäußert wurden, überhaupt nicht in der Lage bin, irgendeine neue Idee, die nicht bereits dargelegt worden wäre, vorzubringen. Es kann sich für mich als Repräsentant der Schweizerischen Offiziersgesellschaft nur darum handeln, als Soldat und Staatsbürger ein Glaubensbekenntnis abzulegen.

Man behandelt uns Offiziere gerne als "Militärköpfe". Wir sind das, sofern wir auf Grund unserer Truppenerfahrungen geschworene Feinde aller Halbheiten sind und glauben, im Krieg könne nur bestehen, wer für den Krieg ausgebildet ist. Auf alle Fälle aber sind wir keine Militaristen. Wenn wir das wären, könnten wir die Frage stellen, ob vom militärischen Standpunkt aus nicht ein vorbehaltloser Eintritt in die Vereinigten Nationen denkbar und dankbar wäre. Denn dann wäre die Gelegenheit geboten, die Ausbildung und die Bewaffnung nach den Bedürfnissen des hochtechnisierten Krieges ausrichten zu müssen. Davon kann jedoch keine Rede sein. Als Soldat kann ich mir nicht anderes denken als das Festhalten an der Neutralität, weil sie uns in jedem Falle ein unantastbares Recht gibt; weil wir dann gar nicht in den Fall kommen können, für eine ungerechte Sache kämpfen zu müssen. Wie ich als alter Truppenkommandant die Psyche des Schweizertsoldaten kenne, ist dies von ausschlaggebender Bedeutung für seine Einstellung zum Problem des Krieges, ganz abgesehen davon, dass dadurch eine ungebrochene Landesverteidigungsidee gewährleistet wird.

Es ist vorstellbar, dass eine Zeit kommen wird, wo das Problem ganz andere Aspekte gewinnt. Aber solange wir von drei Staaten umgeben sind, die nicht Mitglied der Vereinigten Nationen sind und vorderhand nicht sein können, kann die Aufgabe der Neu-

tralität nicht in Frage kommen. Angesichts der Artikel 106, 107 und 53 der Satzung ist nichts anderes denkbar, als ein Beitritt mit dem Vorbehalt der Neutralität. Um ein Wort von Herrn Oberstdivisionär Gonard zu gebrauchen : Das Gedächtnis der Völker ist lang, besonders für Demütigungen in Zeiten der Schwäche. Dies gilt insbesondere für zwei unserer Nachbarstaaten, von denen wir annehmen wollen, dass sie im Sinne der Besinnung auf das Christentum und die andern Grundlagen der europäischen Kultur saniert werden können.

Als Staatsbürger wie als Soldat zähle ich mich aber zum Kreis derer, die den absolut positiven Willen hegen, an den Bestrebungen zur Erhaltung und Sicherung des Friedens mitzuarbeiten. Der Krieg ist heute keine romantische Angelegenheit mehr. Die apokalyptischen Aussichten auf den technisierten Krieg, wie sie vom amerikanischen Generalstabschef und dem Chef der amerikanischen Luftwaffe dargelegt wurden, haben ihre Furchtbarkeit auch vom Standpunkt des Soldaten aus. Die Soldaten können heute nicht mehr kämpfen mit der Gewissheit, dass ihre Familien geborgen sind ; sie wissen vielmehr, dass diese der gleichen Belastung ausgesetzt sind. Es muss daher unser Bestreben sein, wenn nicht sofort, so doch in langen zähen Verhandlungen, die, wie Herr Nationalrat Grimm meint, sich auf Jahre hinaus ziehen können, nicht nur die militärische, sondern auch die Neutralität im Sinne des Art. 41 der Charta gewährleistet zu erhalten und so den Zugang zu den Vereinigten Nationen freizulegen. Hierbei habe ich nahezu restloses Vertrauen in die Freundschaft Grossbritanniens, die sich seit mehr als 100 Jahren bewährt hat.

Eine Idee möchte ich besonders unterstützen: Ich bin nicht der Auffassung, dass wir vom Begriff der Neutralität abgehen und mit dem Begriff der "besonderen Lage" arbeiten müssen. Diese letztere hat vielmehr ihre deutliche Prägung gerade durch die Anerkennung der Neutralität in der Akte vom 20. November 1815 erhalten und ist in den Haager Konventionen von 1907 umschrieben worden.

Also können wir an das Problem herantreten, indem wir uns auf das bestehende Völkerrecht stützen. Dabei müssen wir aber auf eine Neugestaltung des Inhaltes der Neutralität hinzielen und allen Erfahrungen des zweiten Weltkrieges Rechnung tragen. Wie Herr Minister Sulzer erwähnt, darf die Neutralität unter keinen Umständen auf ein Geschäft hinauslaufen. Sie darf wohl eine Gefahr sein, aber niemals ein Geschäft.

Die heutige Neutralitätsfeindlichkeit beruht vor allem auf zwei Faktoren :

- 1) auf dem falschen oder richtigen Eindruck, dass die Neutralität für viele Staaten ein gutes Geschäft war,
- 2) auf der Neutralität ad hoc, wobei kleine Staaten zur Plattform der Grossmächte geworden sind, weil sie ungenügend verteidigt waren.

Im Gegensatz hiezu ist unsere Staatsmaxime die bewaffnete Neutralität, die nötigenfalls mit allen denkbaren Opfern verteidigt werden wird. Ist es nicht denkbar, dass dieser Einsatz, der Einsatz einer geläuterten Neutralität, der Einsatz der Unbetretbarkeit unserer Schlüsselstellung, der Einsatz einer Festung, die letzte Verbindungen und Menschlichkeit durchhält, als mit den letzten Zielen der Vereinigten Nationen vereinbar durchgesetzt werden kann ?

Ich zweifle nicht daran, dass sich in diesen Jahren das ganze Volk und insbesondere auch der Soldat positiv zum Beitritt der Schweiz zur Satzung der Vereinigten Nationen stellen wird.

In diesem Sinne spreche ich die Bitte aus, dass eine sehr gründliche, nicht Propaganda, sondern Aufklärung des Volkes durchgeführt werde. Dann wird der Entscheid des Volkes in positiven Sinne ausfallen.

Monsieur le Colonel-divisionnaire Gonard

Après la discussion si nourrie d'hier et d'aujourd'hui, j'éprouve le besoin de préciser un ou deux points relatifs à l'aspect militaire de la question qui est discutée.

Non seulement le peuple entier, mais aussi l'armée, expriment un désir et un espoir extrêmement vifs de pouvoir participer à l'oeuvre de reconstruction du monde, puisque les buts généraux de l'organisation sont exactement ceux vers lesquels tend notre peuple. Cet espoir et ce désir, nous le partageons entièrement et sans restrictions.

Hier, M. le Conseiller national Bringolf, comme M. le Conseiller national Favre, ont parlé, l'un d'un certain scepticisme négatif qu'il a constaté à l'égard de la Charte, et le second a défini avec beaucoup de clarté ces courants de méfiance réciproque qui se manifestent ici et là.

Je voudrais ici qualifier en quelque sorte ces sentiments de retenue que l'on peut ressentir et qui s'expriment comme l'on décrit ces deux orateurs.

Le scepticisme, là où il existe, ne s'adresse aucunement à la Charte elle-même qui exprime si bien, dans ses principes essentiels, notre idéal national. La Charte nous est connue, de sorte qu'on peut l'accepter ou la refuser. Elle n'a pas de secrets. Mais la Charte n'est pas l'organisation elle-même qui est constituée, non pas par un document, mais par un groupement d'Etats grands et petits. Le scepticisme que d'aucuns éprouvent résulte précisément, non pas des termes de la Charte, mais bien de l'attitude actuelle des grandes puissances qui gouvernent l'organisation.

Car, chez nous, il serait vraiment difficile de prétendre que les prises de position favorables à la Charte ont

manqué. Je dirai même qu'à ma connaissance il n'y a eu aucune prise de position résolument et totalement négative d'une personnalité marquante ou d'une fraction quelque peu importante de l'opinion. Mais comment réagit-on à l'étranger lorsque nous exprimons les opinions les plus favorables à l'égard des principes généraux de la Charte, lorsque nous manifestons notre désir de participer activement à cet espoir mondial ? Quel est le résultat de ces discours et de ces articles où nous disons si clairement notre volonté positive de collaboration pacifique qui, comme l'a dit M. Bringolf - et je suis entièrement d'accord avec lui - , est la condition préliminaire nécessaire à d'utiles négociations. M. de la Harpe vient de faire allusion à l'une des réponses que nous avons reçues.

Presque chaque jour, dans l'une ou l'autre des grandes capitales du monde, tantôt un chef d'Etat ou celui d'un gouvernement, ou tel ministre autorisé, prononce de grands discours où il est normalement question de presque tous les peuples de la terre, des Juifs et des Arabes de Palestine, des habitants des Faer-Oer, des indigènes des îles de la Sonde, mais du peuple suisse, de ses aspirations, à ma connaissance jamais ! Car la sympathie, et j'y crois, à laquelle vient de faire allusion M. le Professeur Secrétan, n'est peut-être pas suffisante. Et c'est ce mutisme total, cette ignorance presque concertée qui provoque chez nous ce repliement qui se traduit ici et là par des paroles de doute, à mon avis et dans la situation actuelle, pleinement justifiées encore.

En définitive, c'est au peuple qu'il appartiendra de trancher. Totalement étranger à la politique, comme citoyen, je suis toujours frappé lorsque nos électeurs se rendent aux urnes, de constater combien ils examinent les projets qui leur sont soumis et les raisonnent à la manière paysanne, et ceci aussi bien dans les villes qu'à la campagne, survivance de nos origines, en appliquant au problème politique ce vieux dicton campagnard qui veut qu'on n'achète pas un cheval dans un sac. Il veut

connaître la marchandise qu'on lui offre, sa couleur et sa qualité, son poids et son volume.

Si l'exposé militaire était empreint ainsi d'une certaine note de scepticisme dont j'ai relevé maintenant l'essence et l'origine, c'est que le militaire souvent raisonne comme le paysan et que les tendances professionnelles et les habitudes du soldat veulent que, comme le paysan, je m'excuse d'être prosaïque, il ait avant tout les deux pieds sur la terre. Nous ne faisons pas intervenir dans nos appréciations et dans la formation de notre jugement en premier lieu des suppositions aussi généreuses que leur réalisation est incertaine, mais nous comptons avant tout avec les faits et les réalités, encouragés en l'espèce par des tendances si réalistes de la Charte qui ne s'embarrasse d'aucune logique juridique pour atteindre ses buts et qui donne constamment raison au fait sur le droit lorsqu'il y a divorce entre eux. A cet égard, les obligations qui peuvent résulter pour la Suisse d'une adhésion à la Charte sont de deux natures tout à fait différentes :

1) Il y a les obligations connues, exprimées par la Charte que nous possédons.

2) Il y a des obligations tout à fait inconnues, le mystère des obligations pouvant résulter des accords spéciaux conclus en vertu de l'article 43 de la Charte.

A l'égard de ces dernières obligations, c'est l'incertitude la plus complète. Preuve en soit les avis si divergents qui, ici, ont trouvé leur expression. Les uns ont émis l'espoir et lancé l'idée extrêmement intéressante que cet article ou cet accord spécial pourrait mentionner la reconnaissance par les Nations Unies de l'intérêt qu'elles ont à la neutralité armée de la Suisse et à son indépendance, conformément à la déclaration de Paris de 1815, à l'article 435 du traité de Versailles et à la déclaration de Londres de 1920.

J'exprime le voeu qu'il puisse en être ainsi et je ne me dissimule pas que si ce résultat pouvait être obtenu, ce serait pour notre diplomatie et pour notre gouvernement un succès sans précédent, qui dépasserait encore celui que nous a valu la précieuse, quoique incomplète, déclaration de Londres. Mais nous ne nous dissimulons pas davantage que ce serait véritablement un tour de force à l'heure où la neutralité subit un discrédit total, que d'obtenir des Nations Unies que l'article 43 de la Charte, une des pierres d'angle de l'oeuvre de San Francisco, soit entièrement vidé de sa substance et qu'au lieu de nous imposer des obligations positives, il crée en notre seule faveur un régime d'exception et d'exemption totale de toute obligation collective résultant du chapitre VII.

Mais il est d'autres opinions aussi et celle-ci notamment, que parmi ce qui pourrait nous être imposé, - outre l'obligation de pourvoir à notre propre défense, selon l'article 51 - l'accord d'un droit de passage serait bien la condition minimum à laquelle les Nations Unies, et la France en particulier, pourraient consentir.

Il importe donc de connaître à l'avance l'ampleur totale des obligations que nous pourrions devoir endosser.

Les particularités de notre droit constitutionnel veulent, semble-t-il, que ces questions soient éclaircies avant que le peuple ne soit appelé à se prononcer pour qu'il soit à même de juger non seulement une partie des responsabilités qu'il accepte, mais toutes sans exception. La variété des hypothèses énoncées sur le contenu possible d'un accord spécial manifeste clairement l'incertitude totale dans laquelle nous sommes encore à cet égard.

Des principes seront en cause au cours de ces négociations et pas seulement des questions techniques. J'ai entendu avec beaucoup d'intérêt les appréciations divergentes qui ont été exprimées sur le devenir possible de notre neutralité. Le

colonel de Montmollin et le colonel Holliger ont dit ce qu'on en pouvait penser du point de vue militaire. Mais encore nous ne devons pas oublier que la neutralité n'est qu'un moyen d'assurer notre indépendance. Ce qui nous importe, à notre point de vue, quelle que soit la solution choisie, c'est que nous demeurions totalement libres d'employer à notre seule convenance notre armée, dans le dessein de préserver éventuellement, de défendre en tout cas, notre indépendance. Ceci est la raison d'être de notre armée. Je pense que toute restriction à cette liberté, donc l'acceptation d'une quelconque condition militaire aurait une conséquence immédiate sur le devenir politique de notre pays, sur sa souveraineté et son indépendance. Aussi semble-t-il bien que les obligations militaires et l'aspect militaire de la question - malgré tous les intérêts en jeu dont nous reconnaissons pleinement l'importance - demeurent au centre du problème, puisque l'objectif principal de notre politique est de maintenir notre indépendance absolue, et que toute notre histoire prouve que l'armée est le plus efficace moyen d'atteindre cet objectif.

Herr Professor de Salis

In der gestrigen Sitzung hatten die sechs Experten die Aufgabe, Ihnen orientierende Berichte vorzulegen, und nicht politische Stellung zu beziehen. Aus ihren Untersuchungen, die auftragsgemäss das Neutralitätsproblem sozusagen wissenschaftlich im Lichte der Geschichte, der Strategie und des Völkerrechts zu beleuchten hatten, brauchte nicht notwendigerweise hervorzugehen, wie sie sich als Schweizer Bürger und unabhängige Männer zu der Frage unseres Beitritts zu den Vereinigten Nationen stellen.

Gestatten Sie mir eine persönliche Meinungsäusserung zu dieser vor allem politischen Frage.

Erstens:

Die Neutralität war bisher nicht eine einseitig schweizerische Politik. Sie beruhte auf Verträgen mit dem Ausland und legte uns daher dem Ausland gegenüber Verpflichtungen auf. Denn die ausländischen Staaten hatten wiederholt erklärt, dass diese Neutralität im Interesse aller europäischen Staaten liege und einen Beitrag zur Aufrechterhaltung des Friedens darstelle.

Bei der Abklärung unseres aussenpolitischen und völkerrechtlichen Statuts brauchen wir daher dem Ausland gegenüber gar nicht den Wunsch in den Vordergrund zu stellen, dass wir dieses Statut beizubehalten bestrebt sind. Wir können im Gegenteil geltend machen, dass wir bis dahin loyal die Verpflichtungen erfüllt haben, die uns in den Verträgen und Erklärungen von 1815, 1919, 1920 und 1938 auferlegt worden sind.

Wir müssen logischerweise die Frage daran knüpfen, ob die Garantiemächte, zu denen 1815 und 1938 direkt oder indirekt auch Russland bzw. die Sowjetunion gehörte, der Ansicht sind, dass unser besonderes Statut im Interesse der Staaten liege und einen Beitrag zum internationalen Frieden bilde.

Dazu können und müssen wir die Bemerkung anbringen, dass nach unserer Auffassung die Schweiz der Staatenwelt aus verschiedenen Gründen bessere Dienste leisten kann, wenn sie weiterhin ihre besondere Stellung bewahrt, als wenn sie durch Oeffnung ihres Territoriums für militärische Unternehmungen des Auslandes zu einem Faktor der Unsicherheit wird.

Jedenfalls ist darauf hinzuweisen, dass die Schweiz ihr traditionelles Statut nicht bloss als ein egoistisches Recht als eine Exemption, sondern als eine Pflicht gegenüber dem Ausland aufgefasst hat und dabei nicht die Empfindung hatte, dass ihre Neutralität mit den damit verbundenen politischen und menschlichen Solidaritätspflichten gegenüber der Menschheit im Widerspruch stehe.

Gerade die Tatsache, dass die Neutralität der Schweiz immer von uns zum Gegenstand von Verhandlungen und Abmachungen mit den fremden Staaten gemacht wurde, beweist, dass wir niemals eine Politik der Selbstisolierung verfolgt haben, sondern stets das Gemeinwohl der Völker und die Friedensliebe im Auge hatten. Wie Herr Prof. Näf bemerkte, wardiese Neutralität "kriegsbeschränkend, kriegsverhindernd und kriegslindernd".

Zur Terminologie ist zu bemerken, dass in keiner internationalen Erklärung und in keinem Vertrag, auch nicht in einem staatsrechtlich verbindlichen Akte von "differenzierter" oder "integraler" Neutralität die Rede war. Diese Adjektive werden besser weggelassen. Es gibt nur eine Neutralität "toutcourt".

Militärisch ist darauf hinzuweisen, dass unsere militärische Struktur bisher einzig auf die Selbstverteidigung, die Landesverteidigung, eingestellt war, und dass eine Verpflichtung, unsere Armee zu internationalen Zwecken zu gebrauchen, eine tiefgreifende und langwierige Umgestaltung unserer militärischen Struktur und Ausbildung zur Folge hätte - wie soeben Herr Oberstkorpskommandant de Montmollin bemerkte. Seit Generationen hat sich unsere Armee nicht mehr an Kriegen im Ausland beteiligt und keine Expeditionen ausserhalb unseres Landes gemacht. Es fehlt ihr in dieser Beziehung jede Erfahrung.

Aussenpolitisch bedeutete unsere Neutralität praktisch, dass wir keine Bündnisse mit fremden Mächten eingingen, in keinen fremden Konflikten intervenierten und keiner Staatengruppe beitraten - nicht einmal derjenigen der neutralen Oslo-Staaten. Wir haben durch diesen systematischen Verzicht auf eine Bündnispolitik auch Risiken auf uns genommen, die aber in der Richtung unserer internationalen Verpflichtungen lagen. Diese konsequente Politik sollte aber nach unserer Auffassung gerade eine Beruhigung und Garantie für die fremden Mächte darstellen.

Andererseits sind wir immer für die Universalität der Friedensbestrebungen und Friedensgarantien eingetreten. Es gilt,

daraus die Konsequenzen zu ziehen.

Zweitens:

Einer universalen Friedens- und Sicherheitsorganisation wie den Vereinten Nationen kann und sollte die Schweiz beitreten.

Aber sie sollte sich enthalten, einem regionalen Pakt oder einem Mächteblock selbst innerhalb der Vereinten Nationen ihre Unterstützung zu leihen. So "furchtbar klein", wie die Schweiz nach den Worten von Herrn Nationalrat Grimm auch ist, so bildet sie eine kleine geographische und strategische Region für sich.

An einer internationalen Organisation und entsprechenden wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Werken sollte sie in jeder nur denkbaren Weise mitwirken und keine Selbstbeschränkung suchen. Vor allem keine Selbstgefälligkeit oder gar pharisäische Selbstgerechtigkeit! Auch keine Isolation! Ich kann nur Frau Vischer-Alioth zustimmen, wenn sie auf die Notwendigkeit einer Kontaktnahme mit dem Ausland, auf eine Befreiung aus der notgedrungenen Abschnürung von der übrigen Welt so grosses Gewicht legt.

Ausserdem sind wir in Potsdam eingeladen worden, den Vereinten Nationen beizutreten, und auf eine Einladung ist man immer eine Antwort schuldig. Die Einladenden sind der Präsident Truman, Marschall Stalin und Premierminister Attlee.

Sowohl bei der Aufklärung der eigenen öffentlichen Meinung als auch bei den Kontaktnahmen mit ausländischen Amtsstellen ist immer unser guter Wille gegenüber diesen Bestrebungen in den Vordergrund zu stellen. Gerade als Historiker hatte ich nie die Auffassung, dass ein historisches Weltbild auch ein antiquarisches oder antiquiertes Weltbild sei. Es ist aber ein historisches Gesetz der modernen Staatenwelt, dass sich die Völker und Staaten zu internationalen Bestrebungen, Konferenzen und

Organisationen zusammenschliessen. Selbst die Heilige Allianz war dazu ein erstes Glied, später die Haager Konferenzen, der Internationale Gerichtshof im Haag, die Internationalen Bureaux, die ihren Sitz in Bern haben, der Völkerbund, das Internationale Arbeitsamt, das Institut International de Coopération intellectuelle in Paris, an dem wir auch mitarbeiteten, von ähnlichen Bestrebungen auf dem Gebiet der Landwirtschaft, der Volkswirtschaft im allgemeinen, der Währung und Finanz ganz zu schweigen. Die Vereinten Nationen sind ein neues Glied in dieser Kette - vielleicht nicht das letzte. Motta sagte schon in seiner Rede an der ersten Völkerbundsversammlung in Genf i.J. 1920, dass, wenn der Völkerbund zusammenbrechen würde, man ihn aus seinen Trümmern neu **errichten** müsste. Jedenfalls ist diese Entwicklung in der Richtung auf internationalen Zusammenschluss und internationale Zusammenarbeit noch nicht abgeschlossen. Es wäre unlogisch, wenn wir diesmal nicht mitmachen würden, nachdem wir in allen früheren Phasen aktiv dabei waren.

Nicht zuletzt möchte ich betonen, dass in unserer öffentlichen Meinung ein lebhaftes Interesse für diese Fragen vorhanden ist. Die Herren Bratschi und Porchet betonten das bereits in Bezug auf die Gewerkschaftsbewegung und auf unsere landwirtschaftlichen Kreise. Gestatten Sie einem akademischen Lehrer, dasselbe für unsere Jugend, insbesondere die akademische Jugend festzustellen, die in den vergangenen Kriegsjahren auch unsere soldatische Jugend war. Sie will die Welt kennen lernen, mit der Welt in Verbindung treten, über die Welt etwas erfahren. Es fehlt in unserer Volke auch nicht an einem tiefen Gefühl menschlicher Solidarität und an einem starken Rechtsempfinden. Gerade diese Gefühlswerte erklären es, dass trotz der Einsicht in existenzbedingte und aus einer Notlage entstandene wirtschaftliche, finanzielle und andere Konzessionen, die wir im Krieg dem Ausland machen mussten, derartige Konzessionen das Schweizer Volk

beunruhigten und manchmal empörten. Auch der Glaube an den Fortschritt ist in unserem Lande nicht tot. Es wäre traurig, wenn ein Land wie das unsere, das durch die Jahrhunderte, wenn auch nicht führend, so doch tatkräftig auf verschiedenen Gebieten am menschlichen, politischen und kulturellen Fortschritt beteiligt war, zu einer einsamen Insel, zu einem erloschenen Vulkan würde, wo jede Flamme und jeder Glaube an die Menschheit ausgestorben wären. Gerade die Männer der wissenschaftlichen Forschung und unsere Hochschulen haben unter dieser Abgeschlossenheit vom Ausland gelitten und wünschen die Rückkehr zur Internationalität der Wissenschaft, des Geisteslebens und der Kultur im allgemeinen. Gestatten Sie mir die Bitte an die Politiker, bei ihren Ueberlegungen und Entschlüssen diesen Aspekt der Frage mit zu berücksichtigen. Es ist für die Zukunft unseres Landes nicht unwichtig. Die Atomforschung ist nur ein besonders augenfälliges Beispiel dafür, dass die Förderung der Wissenschaft durch die Regierungen und ihre Internationalität als ein wichtiges politisches Postulat aufgefasst zu werden verdient.

Drittens:

Nun stehen diesen Problemen der internationalen Zusammenarbeit zweifellos die Probleme der politischen Machtverhältnisse gegenüber. Wir hörten mit Interesse die Hypothese von Herrn Oberstkorpskommandant Frick, nach der eines Tages die Sowjetunion die deutsche Aufrüstung begünstigen könnte, worauf dann Frankreich von neuem ein Aufmarschgebiet für anglo-amerikanische Armeen würde. Herr Nationalrat Bringolf stellte demgegenüber die Hypothese von einer möglichen Selbstisolierung der Sowjetunion auf. Darf ich die Hypothese des französisch-sowjetrussischen Bündnisses aufstellen, das es bereits gibt? Bedenken wir, dass Frankreich und die Sowjetunion zwei grosse gemeinsame Interessen haben, 1. die machtpolitische Niederhaltung Deutschlands zur Vermeidung eines neuen Machtkampfes; 2. die Verhinderung eines neuen Aufmarsches der anglo-amerikanischen Armeen in Westeuropa. Europa

wird eine lange Erinnerung an den letzten Krieg bewahren, und zwar nicht nur an die Befreiung durch die Anglo-Amerikaner nach vier entsetzlichen Jahren, sondern auch und vor allem daran, dass es ganze vier entsetzliche Jahre gedauert hat, ehe die Angelsachsen imstande waren, Europa zu befreien. Man wird sich erinnern, dass die Angelsachsen fern von Europa sind, und die Franzosen können ebensowenig ihre Rückkehr als die Rückkehr der Deutschen wünschen. Also auch abgesehen von innerpolitischen und sozialen Entwicklungen könnte ein französisch-sowjetrussisches Bündnis, vielleicht im Zusammenhang mit dem britisch-sowjetrussischen Bündnis und einer britisch-französischen Entente die Sicherheit Europas gewährleisten.

Nun ist die geographische Lage der Schweiz als kontinentales Binnenland derjenigen Oesterreichs, der Tschechoslowakei und Ungarns viel ähnlicher als etwa derjenigen Belgiens und Hollands und anderer seefahrender Nationen. Wie die genannten Völker, so wollen auch wir unsere Unabhängigkeit bewahren, aber wir werden immer der Tatsache eingedenk sein müssen, dass wir den kontinentalen Grossmächten näher sind als den Seemächten und auch in unserem Aussenhandel auf die kontinentalen Staaten angewiesen sind. Einen Westblock gibt es ausserdem gar nicht, wir dürfen zweifeln, dass es einen solchen geben wird, und ausserdem können wir nicht dazu gehören, wenn es ihn geben sollte.

Unsere Beziehungen zur Sowjetunion bilden daher den Schlüssel oder einen der wichtigen Schlüssel zur Zukunft unseres eigenen aussenpolitischen Statuts. Wären nicht psychologische und regime-bedingte Schwierigkeiten vorhanden, so würde uns der gesunde Menschenverstand sagen, dass Russland kein Interesse daran haben kann, dass sich fremde Truppen - angelsächsische, deutsche, französische, italienische - in unserer Alpenfestung festsetzen. Die Russen erinnern sich an den Zug Suworows über die Schweizer Alpen, und sie können nicht wünschen, dass sie ihn wiederholen müssen, um irgendeinen Feind aus der Schweiz

vertreiben zu helfen, wie 1799 die Franzosen. Ich war sehr glücklich, Herrn Nationalrat Oeri sagen zu hören, dass ein russischer Realpolitiker normalerweise nichts gegen die militärische Neutralität der Schweiz haben kann. Ich bin ganz dieser Meinung. Nötig ist allerdings, dass die Sowjetunion wieder Vertrauen fasst und unserer Versicherung glaubt, dass wir unter keinen Umständen einem fremden Heer Einlass in unser Land gewähren werden, ohne uns militärisch energisch zur Wehr zu setzen.

Für die wünschbaren guten Beziehungen zu Grossbritannien und den Vereinigten Staaten von Amerika ist es aber, besonders nach dem Abzug aller ihrer Truppen aus Europa, nötig, dass wir zu den Vereinten Nationen gehören. Denn nur auf dem Weg über die Satzungen von San Francisco können wir auf eventuelle Unterstützung unseres Standpunktes und unserer Unabhängigkeit auch durch die Seemächte hoffen, falls wir wie die anderen kontinentalen Kleinstaaten mitten im Kraftfeld einer französisch-sowjet-russischen Allianz leben. Auch kann nur ein gutes Funktionieren dieser Organisation eine Gewähr dafür bieten, dass aus Grossmächtsbündnissen, die zum Zweck von Friedensbewahrung und Sicherheit abgeschlossen wurden, nicht Instrumente eines neuen Krieges gemacht werden.

Herr Oberstkorpskommandant Frick.

Ich will die Meinung der militärischen Vertreter in der Kommission in einigen Leitsätzen rekapitulieren.

1) Bestimmt sind wenig Länder an der Friedenssicherung so sehr interessiert wie die Schweiz.

2) Die Schweiz sollte also mit Kräften an jeder Organisation, welche die Friedenssicherung anstrebt, mitarbeiten. Ihr Beitrag wird aber immer ein sehr bescheidener sein; in der Verhinderung des Krieges wird er kein Gewicht haben, sondern

eher symbolischer Natur sein.

3) Die Schweiz bietet, schon durch ihre blosse Existenz einen Beitrag zur Friedenssicherung. Ein Kampf um die zentral-europäischen Verbindungen wird dadurch unwahrscheinlich gemacht, denn trotz der Entwicklung des Luftkrieges behält die geographische Lage der Schweiz ihre Bedeutung.

4) Die humanitäre und die Schutzmachtätigkeit der Schweiz wird für die europäischen wie auch für die amerikanischen Länder einen unbedingten Wert behalten.

Punkt 3 und 4 decken sich mit den Interessen unseres Landes.

5) Bei den kommenden Verhandlungen müssen daher folgende Gesichtspunkte massgebend sein:

Unser Beitrag wird nur ein symbolischer sein können. Wir dürfen beim Eintritt in die Vereinigten Nationen nicht Risiken übernehmen, die möglicherweise unsere Kräfte übersteigen und die Unversehrtheit unseres Territoriums gefährden würden. Kein gut geleitetes Geschäft geht Risiken ein, die zu einem Zusammenbruch führen könnten, und dies gilt in erhöhtem Masse für die Eidgenossenschaft.

Monsieur le Professeur Rappard.

Un observateur superficiel de nos débats serait assuré que les Suisses sont unanimes à demander leur admission au sein des Nations Unies. Il serait également persuadé que les Suisses veulent tous sauvegarder leur neutralité. Pour cet observateur, nous serions donc un peu comme une personne qui voudrait entrer à tout prix dans un cercle, mais qui, à aucun prix, ne voudrait payer sa cotisation.

Il est absolument clair que si nous nous présentions aujourd'hui en disant que nous voulons bien être candidats, mais

que nous tenons à être dispensés dans tous les cas des obligations les plus sérieuses découlant de la Charte, nous ne serions pas admis.

Cependant à l'étranger on comprend souvent fort bien notre situation d'Etat neutre. Les nombreuses conversations que j'ai pu avoir à l'étranger m'ont convaincu que notre histoire et les services que nous avons pu rendre à l'humanité, surtout au cours de la dernière guerre, ont fait une impression profonde. Aux Etats-Unis même - où l'on est d'autant plus hostile à la neutralité des autres que l'on a eu plus de peine à en déraciner la tradition chez soi - il faut constater que l'on est souvent très accessible à l'idée de notre situation spéciale. Je n'avancerai comme preuve de ceci que le fait que le projet de créer une enclave dans le Pays de Gex est un projet exclusivement américain et qu'il témoigne du respect de notre neutralité. Des Américains avertis comprennent, en effet, notre hésitation à héberger sur notre sol le Conseil de Sécurité. Voulant trouver un moyen de ménager à la fois notre statut et la présence chez nous des Nations Unies, ils n'auraient pas pu fournir une meilleure preuve de ce qu'ils sont disposés à nous comprendre.

Mais ce que l'étranger apprécierait moins, ce serait le désir de la Suisse d'imposer sa participation aux Nations Unies malgré sa neutralité. Ce n'est pas à nous à prétendre concilier tout de suite les inconciliables. Il nous faut plutôt plaider bien fort la cause de notre participation aux activités juridiques, économiques et sociales des Nations Unies, tout en réservant la solution d'une Suisse neutre au point de vue politique. Si nous en demandions davantage demain, nous serions, je le crains, condamnés aux pires déceptions.

Mais ce qui est impossible demain peut ne pas l'être plus tard.

Pour plusieurs raisons, le temps opère en notre faveur.

Tout d'abord, l'incertitude complète voile l'avenir de la situation internationale. On ne peut pas nous demander aujourd'hui de participer à la garantie de frontières, quelles qu'elles soient, alors qu'elles n'ont pas encore été fixées.

En second lieu, la neutralité paraît aujourd'hui encore moralement discutable. Pour beaucoup elle comporte, en effet, le refus de prendre parti entre le bien et le mal. A San Francisco, les délégués de pays encore belligérants ont été portés à voir le conflit comme une guerre entre la justice et la violence inique. Cette conception, cependant, si naturelle qu'elle ait pu paraître de 1939 à 1945, sera de plus en plus battue en brèche dans les esprits au fur et à mesure que les semaines et les mois passeront en révélant la complexité de la situation internationale. Les antagonismes qui se manifesteront au sein des Nations Unies rendront beaucoup plus plausible et plus défendable notre position d'Etat neutre. Si l'on ne peut pas être neutre dans une lutte entre le bien et le mal, on le peut fort bien en face des prétentions rivales qui s'accusent entre membres des Nations Unies. Plus tard donc, les hommes de bonne foi comprendront beaucoup mieux qu'aujourd'hui pourquoi la petite Suisse se refuse à participer aux antagonismes entre les grandes puissances. Cette seule considération suffirait déjà, à mon sens, à justifier une position d'attente de notre part.

Il s'y ajoute d'autres raisons encore. Aujourd'hui les constructeurs des Nations Unies se trouvent dans un état d'euphorie comparable à celui d'architectes en train de mettre la dernière main à une maison. Si nous les abordions aujourd'hui en leur demandant d'y ajouter une aile helvétique, nous irions, je le prévois, au-devant d'un échec certain. Nous ne pouvons insister dès demain auprès d'eux sur notre statut particulier, parce qu'ils redouteraient qu'un accord spécial conclu en notre faveur ne fasse tache d'huile. Ce danger, qui existe encore au-

jourd'hui à leurs yeux, diminuera en 1946 et plus encore en 1947. Alors, en effet, la Suisse se trouvera probablement dans une situation véritablement unique, les autres Etats neutres au cours de la dernière guerre étant alors devenus membres.

Il est évident qu'il ne nous faut pas souhaiter la désunion des grandes puissances. Cependant, force nous est bien de constater les méfiances et les inquiétudes qu'elles s'inspirent déjà les unes aux autres et qui pourraient bien, à la longue, les rendre moins sourdes à nos vœux. En 1919, nous avons tenté à plusieurs reprises, au cours du début du congrès de Paris, d'obtenir la reconnaissance de notre statut de neutralité. Cela s'avéra longtemps impossible. Nos démarches ne furent couronnées d'aucun succès. Enfin, nous réussîmes à nous glisser dans la Société des Nations par l'intermédiaire de l'art. 435, élaboré en marge du congrès par la France et par la Suisse. Les Anglais et les Américains ignorèrent longtemps ces pourparlers franco-suisses. Lorsqu'ils en apprirent l'issue, ils en furent d'abord fâchés, mais ensuite ils reconnurent que c'était bien joué et nous fûmes vite pardonnés. Mais nous ne nous sommes pas contentés de cet art. 435. Au mois de février 1920, il nous a fallu arracher au Conseil de la Société des Nations une nouvelle décision favorable à notre neutralité. Si le Conseil nous a consenti en 1920 ce que la Conférence de la Paix nous avait refusé en 1919, c'est parce que la Société des Nations ne bénéficiait plus à ce moment-là de l'appui des Etats-Unis. Après ce premier choc, très grave pour elle, elle ne voulait plus courir le risque d'écarter le seul peuple du monde qui allait dire, en se rendant aux urnes, ce qu'il pensait de la nouvelle institution internationale.

Enfin, il existe un dernier facteur impondérable mais qu'on aurait tort de négliger. En 1946, rentreront dans les pays anglo-saxons de nombreux démobilisés et permissionnaires. Je m'excuse de le dire ici, mais nos ministres, même les plus qua-

lifiés - et j'ai le plaisir de me trouver maintenant à côté d'un des plus éminents d'entre eux - ne peuvent pas faire en notre faveur le quart de ce que feront ces démobilisés et ces permissionnaires. D'abord ils sont beaucoup plus nombreux que nos ministres. Ensuite, ils sont absolument désintéressés et tous animés de sentiments enthousiastes pour la Suisse. Pour ces Anglo-Américains, l'Europe est un continent maudit. L'Allemagne leur est odieuse et la France ne leur laisse, hélas ! guère de meilleurs souvenirs. Un seul pays européen est, à leurs yeux, vraiment digne d'être aimé, c'est la Suisse. Nous sommes pour eux des gens propres, sains, simples et travailleurs. Le sentiment général de nos hôtes temporaires n'est évidemment pas de l'enthousiasme pour notre neutralité. C'est la Suisse elle-même qu'ils ont appris à apprécier. Par la suite, cependant, ils ne manqueront pas de se rendre compte que ce qu'elle a pu faire pour eux, notamment en matière de Croix-Rouge, elle ne l'a pu que grâce à sa neutralité. C'est dans une année, dans deux ans, lorsqu'ils seront tous rentrés dans leurs foyers, accueillis en héros, que ces souvenirs exerceront toute leur action. Alors le terrain sera beaucoup plus favorable à nos efforts.

En conclusion, j'estime que si nous ne devons pas perdre notre temps, comme l'ont déclaré plusieurs crateurs, nous ne devons à aucun prix, par des initiatives prématurées, nous exposer à des refus évitables. Que faire donc ?

En premier lieu, adhérer tout de suite au statut de la Cour internationale de Justice.

En second lieu, chercher à collaborer à toutes les activités techniques des Nations Unies, à multiplier les services que nous pourrions leur rendre.

En troisième lieu, nous empresser avec la plus grande hâte, je dirais même presque à n'importe quel prix, de renouer avec Moscou. Si, pour adhérer aux Nations Unies, je désirais que

nous prenions l'omnibus, je n'hésiterais pas à bondir dans un express pour reprendre nos relations avec l'URSS. Je me permettrai même de suggérer très respectueusement à Monsieur le Conseiller fédéral Petitpierre que le Conseil fédéral déclare demain publiquement qu'il attache une très haute importance à renouer avec Moscou. Si même nous devions essayer un nouveau refus, je n'en serais pas inconsolable. Quoi qu'il en soit, une pareille démarche de notre part écarterait de notre route un obstacle extrêmement gênant. Tant qu'il subsistera, en effet, nous ne pourrions être assurés du plein appui des autres grandes puissances, qui ne veulent à aucun prix ajouter un nouveau point à la liste déjà bien longue de leurs sujets de conflit avec Moscou.

En quatrième lieu, nous devons affirmer très haut notre désir de nous associer à l'idéal des Nations Unies, soit comme l'une d'elles, soit momentanément comme "zugewandter Ort", selon l'heureuse expression de M. le Ministre Ruediger.

Je ne crois pas sérieusement que par une telle politique, réservée mais active, nous soyons exposés à l'isolement. Aujourd'hui les Etats-Unis tendent à ouvrir leurs frontières. N'ont-ils pas déjà annoncé leur intention de commercer librement avec tous les Etats, sauf l'Espagne, qui fut neutre, et l'Argentine, qui est Nation Unie ?

Je prévois donc en cinquième lieu que l'Amérique n'hésitera pas longtemps à préférer une nation qui n'est pas membre des Nations Unies, mais qui est honnête, libre et solvable, à un membre des Nations Unies qui leur offrirait moins de garanties. Ces questions économiques se règlent toujours selon l'intérêt bien entendu des Etats contractants. Nous ne constituons un danger pour personne. En revanche, nous sommes un client et un fournisseur intéressant pour tout le monde. Je n'ai donc pas peur que si nous restons quelque temps dans l'antichambre des Nations Unies, nous nous isolions de cette manière.

En sixième lieu, nous devrions en attendant et à défaut de véritables négociations opérer des sondages discrets.

N'est-ce pas là la tâche normale de notre diplomatie ? Et pour que nos légations puissent agir utilement, il faudrait naturellement qu'elles fussent pleinement instruites des vues et des vœux du Conseil fédéral. Nos ministres sont parfois paralysés par le manque d'informations de Berne. Ne pourrait-on pas envisager, par exemple, la possibilité de leur faire tenir, en même temps qu'à d'autres Suisses qui jouent un rôle à l'étranger, les procès-verbaux de cette séance ?

J'ai pu constater dans nos légations, et du reste ce que je dis à leur sujet est aussi vrai pour les ambassades et légations d'autres pays, que l'on y vit dans l'éternelle peur de la gaffe. Pour cette raison les diplomates préfèrent en général une passivité prudente à une activité qui, si elle veut être féconde, ne peut pas être toujours exempte de tout péril. Il est souvent difficile à un ministre d'agir utilement, sans s'exposer aux risques des pelures d'orange. Pour en réduire le danger au minimum, il convient, me semble-t-il, de développer toujours davantage l'intimité intellectuelle entre Berne et nos légations.

Enfin, je répondrai à la préoccupation de M. le Conseiller national Oeri, qui voudrait que nous nous adressions le plus vite possible au peuple suisse. J'ai dit que je ne croyais pas qu'il faille nous presser d'adhérer sans réserves à la Charte de San Francisco. Mais ceci n'empêche nullement d'éclairer le peuple sur les préoccupations de son gouvernement. Nous devons alimenter, au contraire, le débat qui va s'instaurer et chercher à l'éclairer. Mais par-dessus tout, nous devons faire l'impossible pour que cette question strictement nationale ne devienne pas une question de parti. Nous devons aborder l'étranger avec un sentiment d'équipe. Vis-à-vis de lui, nous devons former un bloc. Nous devons apparaître comme fermement décidés

à maintenir à tout prix les principes de notre union nationale.

Depuis des siècles, c'est notre neutralité qui a assuré notre union. Il en fut ainsi d'abord lors des luttes entre catholiques et protestants. Il en fut de même, notamment de 1914 à 1918 entre Romands et Alémaniques dans le conflit entre les empires germaniques et leurs ennemis occidentaux. Hier Hitler nous rendit le grand service de nous grouper tous par ses menaces autour du drapeau national. Mais nous ne savons pas si demain les antagonismes extérieurs ne risquent pas de se répercuter à nouveau à l'intérieur de nos frontières. C'est pourquoi il faut que nous soyons convaincus et pénétrés de la nécessité nationale qu'est pour nous la neutralité, afin que nous puissions d'autant mieux en faire comprendre la raison d'être et la justification à nos interlocuteurs étrangers.

Monsieur le Conseiller fédéral Petitpierre.

Nous allons examiner maintenant s'il y a un inconvénient pour la Suisse à ce que les bâtiments de la Société des Nations situés à Genève soient affectés à des services administratifs ou techniques des Nations Unies.

La discussion doit être limitée à cet aspect du problème. Parmi les membres de la Commission consultative, y en a-t-il qui voient une objection à ce que Genève devienne un des centres administratifs des Nations Unies ou le siège d'une institution technique rattachée à cette organisation.

La discussion est ouverte.

Monsieur le Professeur Rappard.

Ne doit-on pas conclure du silence de toute la Commission qu'aucun membre ne soulève d'objection à votre suggestion ? Il me semble que l'établissement à Genève de services administratifs et techniques des Nations Unies ne présenterait pour notre pays aucun risque, mais qu'il comporterait au contraire pour Genève et pour la Suisse même des avantages économiques et même politiques fort appréciables.

Monsieur le Conseiller national Perréard.

Je tiens à souligner ici l'intérêt qu'il y a pour le canton de Genève à faire valoir les avantages que présentent les installations qui se trouvent déjà à Genève pour les services des Nations Unies. Il avait été prévu que c'était mon collègue, M. Adrien Tachenal, qui devait se présenter ici aujourd'hui; il

est actuellement retenu à Paris par la Conférence internationale du Tourisme et j'ai été chargé de le remplacer.

L'intérêt que présente pour Genève et pour la Suisse la question du siège de l'organisation internationale revêt différents aspects.

En premier lieu, il est d'ordre moral. La présence à Genève de la Société des Nations a contribué à l'enrichissement intellectuel et moral de Genève, puis de la Suisse entière. Les contacts que nous avons pu avoir avec les représentants étrangers, avec les délégués et avec une série d'hommes importants qui ont passé dans notre ville, ont permis d'élargir nos horizons politiques et de confronter les vues de la Suisse avec celles de l'étranger. En second lieu, il y a l'aspect économique. Le fait que la Société des Nations était installée à Genève a compensé dans une certaine mesure les pertes résultant de la suppression unilatérale par la France de la grande zone savoyarde en 1919. Il a été établi qu'en 1937 encore, l'apport économique que la Société des Nations représentait pour Genève se montait à 30 millions. Dans la bonne période, la Société des Nations amenait une quarantaine de millions, soit approximativement ce que nous aurions retiré s'il n'y avait pas eu rupture de nos rapports économiques avec la zone.

Toute idée de retour à Genève de l'organisation internationale sera très bien accueillie, non pas seulement par tous les partis, mais par la population unanime.

Le problème qui est évoqué ici est d'une actualité très grande. En effet, les bâtiments appartenant à la Société des Nations devront être transférés, en cas de liquidation, à la nouvelle organisation, ou bien être rétrocédés à la Confédération ou au canton de Genève.

Il se manifeste actuellement dans le monde entier une pénurie telle de locaux qu'il serait assez naturel que les Na-

tions Unies désirent utiliser les bâtiments qui existent chez nous. Dans ces conditions, notre tâche consisterait à faciliter par tous les moyens l'installation de fonctionnaires internationaux dans le canton de Genève.

Les dispositions qui pourraient être prises à ce moment montreraient déjà dans quelle voie nous entendons travailler en Suisse pour nous rapprocher des Nations Unies. Dans les milieux de la Société des Nations, on avait manifesté le désir d'obtenir de meilleures facilités d'accès à Genève, des améliorations au point de vue T.S.F. et de plus larges immunités fiscale et diplomatique. Il nous faudra nous inspirer de ces vœux. MM. Boissier, Guggenheim et Sauser-Hall ont présenté un premier travail à ce sujet. Cette consultation pourra servir de base aux discussions qui s'engageraient éventuellement au sujet des immeubles de la S.d.N..

Dans cette consultation, il n'a pas été question d'exterritorialiser une partie du territoire genevois. Notre proposition consistant en une remise à bail des bâtiments en question a été préférée pour l'instant. La question de l'exterritorialisation reprendrait effectivement de l'intérêt si les autorités françaises exterritorialisaient de leur côté une portion du pays de Gex et si le siège des Nations Unies pouvait revenir dans cette région.

Si nous restions sur le terrain plus limité de l'installation de bureaux à Genève, j'insisterais encore, pour terminer, sur l'intérêt très grand qu'a cette ville en le retour de pareilles installations. En vue de ceci, il faudrait résoudre les difficultés d'ordre juridique et diplomatique qui pourraient se poser. Je demanderais au Département politique de bien vouloir continuer à persévérer pour atteindre le but commun que nous poursuivons et de maintenir la liaison avec les autorités genevoises.

Monsieur le Professeur J. Secrétan.

Lors de la dernière conférence de l'organisation internationale du travail à Paris, en octobre - novembre 1945, il a toujours été considéré que, lorsque le Bureau international du Travail verra tous les liens l'unissant encore à la Société des Nations coupés, son siège restera à Genève.

Monsieur le Conseiller fédéral Petitpierre

Nous abordons maintenant la dernière question à l'ordre du jour, qui est de savoir si la Suisse doit chercher à accéder au statut de la Cour internationale de Justice, indépendamment de son adhésion à la charte. En effet, il est possible à un Etat non membre des Nations Unies d'adhérer au statut de la Cour internationale de Justice, selon une procédure qui n'est pas encore clairement définie.

Ne serait-il pas opportun que la Suisse, pour montrer sa ferme volonté de collaborer dans toute la mesure de ses moyens à l'oeuvre des Nations Unies, manifeste le plus tôt possible son désir d'adhérer au statut de la Cour ?

Le Conseil fédéral s'est posé la question.

Monsieur le Professeur Rappard

Je me permets de penser que nous devrions engager nos autorités à adhérer le plus tôt possible au statut de la Cour internationale de Justice et à souscrire en même temps à la disposition contenue à l'alinéa 2 de l'art. 36. Nous montrerions ainsi notre empressement à collaborer à l'oeuvre de l'organisation mondiale, tout en renouant et en consolidant ce qui est devenu une véritable tradition nationale.

Monsieur le Professeur de la Harpe.

Je suis chargé comme président central de l'Association suisse pour une société des nations de vous transmettre le voeu adopté à l'unanimité par notre comité central, le 15 octobre, publié dans le bulletin de notre Association. Le voici :

"Le comité central de l'Association suisse pour une société des nations, réuni le 14 octobre à Berne, invite les autorités fédérales responsables de notre politique extérieure, à entreprendre les démarches nécessaires pour faire sortir la Suisse de son isolement :

1) En opérant les sondages nécessaires en vue de savoir quelles conditions la Suisse devrait remplir pour adhérer à la charte de San Francisco et dans quelle mesure un accord pourrait intervenir entre les Nations Unies et la Suisse concernant le maintien de sa neutralité.

2) En adhérant aussitôt que possible à la nouvelle Cour internationale de Justice et en envisageant les autres activités des Nations Unies auxquelles elle pourrait collaborer, sans être encore membre des Nations Unies.

Voici encore quelques voeux que j'émetts en tant que président de l'Association et au nom de celle-ci, conformément aux points Cb et D de l'ordre du jour :

Primo. Adhésions aussi rapides que possible :

- a) au statut de la Cour internationale de Justice;
- b) aux institutions spécialisées intergouvernementales définies par l'art. 57 de la charte : Banque internationale et fonds d'égalisation des changes, organisation internationale d'agriculture, éventuellement UNRRA, etc.

Secundo. Maintien et renforcement de nos relations précédentes avec :

le Bureau international du Travail et l'organisme de Coopération intellectuelle qu'ils soient ou non incorporés aux Nations Unies.

Tertio. Adhésions éventuelles :

si possible au conseil économique et social comme aux instituts que celui-ci sera appelé à constituer.

Herr Bundesrichter Huber.

Ich möchte nur auf eine kleine oder vielleicht auch grosse formelle Schwierigkeit aufmerksam machen. Nach Art. 93 Abs. 1 der Satzung sind alle Mitglieder der Vereinigten Nationen ohne weiteres auch Teilnehmer am Statut des Internationalen Gerichtshofes. In Abs. 2 ist vorgesehen, dass ein Staat, der nicht Mitglied der Vereinigten Nationen ist, am Statut teilnehmen kann, aber nur auf Empfehlung des Sicherheitsrates und unter den von der Generalversammlung im einzelnen Falle festgesetzten Bedingungen.

Wenn sich die Schweiz also jetzt anmeldet, sei es beim Sicherheitsrat oder bei der Generalversammlung, dann kennzeichnet sie sich damit als vorläufig oder auch endgültig unter Abs. 2 des Art. 93 fallend, somit als Aussenseiter, der der Satzung der Vereinigten Nationen nicht beitrifft.

Es handelt sich um eine Frage des taktischen Verhaltens. Ist es ratsam für die Schweiz, schon jetzt einen Antrag zu stellen und damit als Aussenseiter der Vereinigten Nationen gekennzeichnet zu sein? Eventuell kommt aber für die Schweiz auch in Betracht, den Anschluss an das Statut des Internationalen Gerichtshofes nicht sofort nachzusuchen sondern aufzuschieben, um nicht als Aussenseiter angesehen zu werden. Der Anschluss scheint nicht so dringlich, dass wir deswegen diesen Nachteil auf uns nehmen müssten. Ich möchte daher den Anschluss nur unter der Voraussetzung empfehlen, dass dadurch die Stellung der Schweiz gegenüber der Satzung der Vereinigten Nationen nicht präjudiziert wird.

Herr Professor Guggenheim.

Ich teile voll die von Herrn Bundesrichter Huber geäußerten Bedenken hinsichtlich des Versuchs, am Statut des Internationalen Gerichtshofes teilzunehmen, bevor wir den Vereinigten Nationen beitreten können. Die Lage ist aber doch wohl die: Wie in der Frage des Beitritts zu den Vereinigten Nationen können wir hier auch hinsichtlich der Teilnahme am Statut des Internationalen Gerichtshofes nur einen grundsätzlichen Beschluss fassen. Dagegen ist es dem Politischen Departement vorbehalten, diesbezügliche Verhandlungen anzubahnen und dabei dann festzustellen, unter welchen Bedingungen ein Beitritt möglich ist. Also werden auch im Falle des Gerichtshofes gewisse Sondierungen vorgenommen werden müssen, und erst wenn sich keinerlei Schwierigkeiten zeigen, wird ein Antrag gestellt werden können. Auch Herrn Professor Rappard habe ich in dem Sinne verstanden, dass zunächst diplomatische Sondierungen erfolgen sollen und erst bei einem günstigen Ergebnis derselben eine Antragstellung zu erfolgen habe.

Vor allem müssen wir uns im klaren sein: Es darf ja nicht der Eindruck entstehen, dass wir die Teilnahme am Internationalen Gerichtshof als Alternativlösung, das heisst als eine Lösung für den Fall des Nichtbeitritts zu den Vereinigten Nationen betrachten.

Herr Minister Ruegger.

Der Vorschlag der Konsultativkommission betreffend den Beitritt zum Statut des Internationalen Gerichtshofes hat nur die Bedeutung einer Meinungsäußerung zuhanden des Bundesrates über die Frage, ob die Schweiz in nächster Zukunft diesen Beitritt erklären soll. Alles übrige wird Sache der Verhandlungen sein. Ich verstehe die Bedenken von Herrn Bundes-

richter Huber. Die faktische Lage ist jedoch stärker als die rechtlichen Bedenken. Eine Kandidatur der Schweiz kann ihre Stellung nicht schwächen, ihre Stellung ist vielmehr die stärkste. Die Schweiz hat seinerzeit das grösste Prestige gewonnen, indem sie nicht nur aktiv an der Verarbeitung des Statuts von 1921 mitwirkte, sondern auch als erster Staat neben Portugal die Gerichtsbarkeit des Ständigen Internationalen Gerichtshofes ⁱⁿ Haag gemäss Art. 36 seines Statuts anerkannt sowie unzählige Schiedsgerichts- und Vergleichsverträge abgeschlossen und zahllosen andern Verträgen die Fakultativklausel eingeführt hat, ferner durch die richterliche Tätigkeit von Professor Max Huber in Haag. Wir dürfen daher nicht einem Humilitätskomplex erliegen. Die andern Staaten würden sich eine Blösse geben und sich ins Unrecht setzen, wenn sie der Schweiz den Beitritt zum Statut des Internationalen Gerichtshofes verweigern wollten.

Eine andere Frage ist, ob befürchtet werden muss, dass ein vorgängiger Beitritt zum Internationalen Gerichtshof unsere Stellung zur Charta der Vereinten Nationen im Sinne des Nichtbeitritts präjudizieren könnte. Ich bin der Ansicht, dass dies eine Frage der Formulierung des Beitrittsgesuches durch den Bundesrat sein wird. Darin kann erwähnt werden, dass, während die Frage des Beitritts zu den Vereinten Nationen dem bekannten konstitutionellen Verfahren untersteht, der Beitritt zum Internationalen Gerichtshof lediglich die Fortsetzung der Angehörigkeit zum Ständigen Internationalen Gerichtshof darstelle.

Der Bundesrat kann meines Erachtens den Bundesbeschluss betreffend das Statut von September 1921 ohne weiteres auf den Beitritt zum Internationalen Gerichtshof erstrecken, der somit nicht unbedingt dem Referendum unterstellt zu werden braucht. Die Frage der Referendumsklausel wäre indessen eventuell noch zu prüfen.

Wir sollten möglichst bald die Fakultativklausel des Art. 36 des neuen Statuts unterzeichnen, hierbei uns aber davon Rechenschaft geben, dass diese Unterzeichnung und die sich daraus ergebenden Konsequenzen uns grosse Opfer der Souveränität auferlegen. Auch 1921 und 1922 wurde die Frage diskutiert, doch hatten wir damals eine gewisse Gewähr in der Wahl und in der Zusammensetzung des Gerichtshofes.

Heute stellt die Unterzeichnung aus vielen Gründen ein Risiko dar, das wir auf uns zu nehmen haben, aber dessen wir uns bewusst sein sollen. Es nehmen namentlich neue Staatengruppierungen am Gerichtshofe teil, und auch besteht ein stärkerer Einfluss der panamerikanischen Doktrin auf die zahlreichen Stimmen Südamerikas, und dies bedingt eine Zurückdrängung der Rechtsschulen, die uns geläufig sind. Trotzdem tun wir aber wohl gut daran, wenn wir nach gründlicher Prüfung die Unterzeichnung der Fakultativklausel rasch vornehmen.

Herr Nationalrat Oeri.

Die Vorredner haben bezüglich der Frage des Beitritts zum Statut des Internationalen Gerichtshofes von Beschlussfassung gesprochen. Eine solche kommt heute so wenig wie bezüglich der übrigen Fragen in Betracht. Wir haben uns positiv ausgesprochen, aber wenn wir die Gefahr vermeiden wollen, die Herr Bundesrichter Huber mit gewissem Recht hervorgehoben hat, dürfen wir nicht von der allgemeinen Linie abweichen und hier keinen Beschluss fassen. Wir sollten uns begnügen, uns ausgesprochen und unsere Meinung geäußert zu haben. Wir können nicht durch einen Beschluss dem Bundesrat Vorschriften auf den Verhandlungsweg mitgeben.

Herr Professor von Waldkirch.

Prinzipiell bin ich dafür, dass wir am neuen Internationalen Gerichtshof, der im wesentlichen dem alten nachgebildet ist, mitmachen. Es kommt aber nicht in Frage, dass wir einfach von uns aus den Beitritt erklären, wie Herr Minister Ruegger es gesagt hat. Es liegt kein offener Vertrag vor, an dem jeder Staat sich, wie z.B. an der Weltpostunion, durch einseitige Erklärung beteiligen könnte. Der Sicherheitsrat stellt einen Antrag und dann entscheidet die Generalversammlung. Wir können nicht beitreten, sondern müssen aufgenommen werden.

Was die staatsrechtliche Seite der Frage anbelangt, kann kein Zweifel bestehen, dass die Teilnahme am Internationalen Gerichtshof unter Art. 89, Abs. 4 der Bundesverfassung fällt. Es ist also mit der Möglichkeit zu rechnen, dass das Referendum ergriffen wird. In politischer Hinsicht könnte das zur Folge haben, dass schon alles ins Rollen kommt, was sonst erst beim Eintritt in die Vereinigten Nationen zu erörtern wäre. Dies wäre sicher nicht erwünscht. Gewisse Kreise, die vielleicht gegen den Eintritt in die Vereinigten Nationen sind, könnten die Gelegenheit ergreifen, um eine Referendums-kampagne zu entfesseln. Es ist sehr wohl möglich, dass man infolge derselben in Diskussionen über die im Hintergrund stehenden Fragen des allgemeinen Verhältnisses zu den Vereinigten Nationen geraten würde.

Monsieur le Conseiller fédéral Petitpierre.

L'adhésion éventuelle de la Suisse au statut de la Cour serait soumise au referendum facultatif, comme ce fut le cas pour la Cour permanente de Justice internationale. En revanche, pour l'accession aux Nations Unies, un vote populaire serait nécessaire.

Monsieur le Conseiller fédéral Petitpierre.

Nous en avons ainsi terminé avec l'examen de l'ordre du jour. Je vais essayer de dégager brièvement ce qui me semble être l'opinion commune résultant des débats d'hier et d'aujourd'hui.

En premier lieu, aucun orateur ne s'est prononcé en faveur d'une adhésion immédiate et inconditionnelle aux Nations Unies.

En second lieu, personne ne s'est déclaré partisan d'une abstention complète de la Suisse à l'égard de la Charte. En revanche, une certaine unanimité s'est manifestée au sein de la Commission, dont tous les membres, qui ont pris la parole, se sont déclarés d'accord avec des sondages à opérer ou des négociations à engager en vue de notre adhésion aux Nations Unies, sous réserve que le statut de neutralité perpétuelle de la Suisse soit sauvegardé. Si la Commission est unanime sur ce point, ses membres paraissent partagés sur le concept même de neutralité.

Jé ne chercherai pas ici à faire une distinction entre les différents qualificatifs : intégrale, différentielle, économique, militaire, dont on pare le mot neutralité. Peut-être n'est-on pas très au clair sur le sens et la portée à donner à ces diverses notions. On peut se demander s'il ne faudrait pas renoncer à ces qualificatifs pour en revenir à une notion plus simple de la neutralité.

D'autres divergences se sont manifestées au sein de la Commission. Certains membres ont porté l'accent sur notre adhésion aux Nations Unies, d'autres, au contraire, l'ont mis sur le maintien de notre neutralité.

Aujourd'hui, ces divergences n'ont aucune importance,

parce que l'opinion unanime de la Commission est que nous devons chercher à adhérer aux Nations Unies. Cependant, si les négociations que nous pourrions engager aboutissaient à un échec, nous serions mis en demeure de choisir et ces divergences prendraient un aspect concret.

On a fait allusion au cours des débats, et ceci a surtout été le fait des représentants de l'armée, au sens des réalités. Il existe des réalités militaires. Mais il ne faut pas oublier qu'il peut y avoir également d'autres réalités; je pense par exemple aux conséquences économiques qui peut-être résulteraient pour la Suisse de son refus d'adhérer à la Charte des Nations Unies.

Sur le moment auquel nous devrions agir pour chercher à collaborer aux efforts des Nations Unies, deux opinions se sont exprimées.

Selon certains, nous aurions tout intérêt à agir très rapidement, sans tenir compte de contingences comme la situation politique actuelle ou l'absence de relations diplomatiques entre l'URSS et nous. Les autres, c'est la majorité, ont émis l'idée qu'il ne fallait pas que nous nous hâtions car le temps travaille plutôt pour nous.

Je crois pouvoir inférer de la discussion qu'il ne faut pas à tout prix attendre la reprise de nos relations diplomatiques avec l'URSS avant d'entreprendre des sondages en vue de chercher à aboutir à la solution intermédiaire à laquelle la Commission s'est ralliée.

Tous les membres de la Commission sont d'accord que le peuple suisse a le droit d'être renseigné sur la gravité et la difficulté du problème qui se pose à lui. Il est plus difficile de dire comment il faudra l'éclairer.

En effet, les nécessités de la politique étrangère ne permettent pas qu'un dialogue s'institue maintenant entre le

gouvernement et le peuple sur tous les aspects du problème. En revanche, il n'y a aucun inconvénient - au contraire - à ce qu'il soit très largement discuté dans l'opinion publique et par la presse. La position du Département politique doit être réservée pour ne pas compromettre d'éventuelles négociations.

Sur la question de Genève, la Commission unanime est d'accord que cette ville accueille les nouvelles institutions techniques ou administratives que pourraient créer les Nations Unies en Europe.

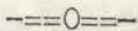
Sur la dernière question, celle de notre adhésion au statut de la Cour internationale de Justice, l'unanimité s'est également manifestée au sein de la Commission. Aucune réserve n'a été faite sur le principe même de notre adhésion. Quelques hésitations se sont manifestées relativement aux conditions dans lesquelles cette adhésion pourrait avoir lieu.

Je termine en exprimant le voeu qu'il soit un jour possible à la Suisse de concilier les deux exigences, qui pour le moment apparaissent contradictoires; d'une part collaborer de toutes ses forces à l'effort collectif tenté par les Nations Unies, d'autre part sauvegarder son statut de neutralité que le peuple suisse a toujours considéré comme étant un des éléments de son indépendance.

Le président lève la séance.

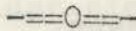
Annexes

Déclarations écrites, remises après les séances.



Anlagen

Schriftliche Erklärungen, eingereicht nach der Sitzungen.



Herr Professor E. Bonjour.

Der Historiker sieht in der Neutralität weniger ein Rechtsverhältnis, weniger ein völkerrechtliches Faktum als vielmehr ein politisches Prinzip, ein aussenpolitisches Axiom. Dieses steht und fällt mit seiner Nützlichkeit; es erweist seinen Wert oder Unwert nach seinem Erfolg. Während drei Jahrhunderten hat der aussenpolitische Grundsatz der Neutralität die Eidgenossenschaft durch alle so verschiedenartigen und schweren europäischen Komplikationen und Konflagrationen unverehrt hindurchgerettet, unter Wahrung der Unabhängigkeit. Dieser Umstand besonders bewirkte, dass sich das Bewusstsein von der Richtigkeit der traditionellen aussenpolitischen Maxime tief ins Volksbewusstsein hinabgesenkt hat, Tatsächlich besitzt ja kaum ein anderer europäischer Staat eine so alte aussenpolitische Konstante. In der schweizerischen Vergangenheit ist einigemale erregt diskutiert worden, ob die Neutralität aufgegeben werden solle; 1847 führte diese Frage im Schosse der Tagsatzung zu Diskussionen, die sich auf hohem Niveau bewegten. Aber noch immer hat die politische Nüchternheit der Schweizer zur vollständigen Neutralität zurückgefunden. Es ist auch heute kaum zu erwarten, dass das Schweizervolk, welches so viel auf Wertbeständigkeit hält, dazu gebracht werden könnte, die Neutralität oder Teile derselben fahren zu lassen.

Man vergegenwärtigt sich im allgemeinen zu wenig, dass die Schweiz ihr ererbtes aussenpolitisches Prinzip nicht ablegen oder ändern kann, ohne in der Folge starke Rückwirkungen auf die Struktur des eidgenössischen Staates befürchten zu müssen. Unsere Neutralität ist organisch aus all unseren Gegebenheiten entstanden, ist mit all den Institutionen verwachsen, die wir unter dem Sammelbegriff der eidgenössischen Freiheiten zusammenzufassen pflegen. Die schweizerische Neutralität ist nicht nur logische Konsequenz unserer geographischen Lage und unserer Kleinstaatlichkeit. Es bestehen ebenfalls enge Relationen zwischen Neutralität und Gliedstaatlichkeit oder

Foederation, an der wir heute so sehr hängen; auch die Vielstämmigkeit und Mehrsprachigkeit stehen mit unserer Neutralität in direkten Wechselbeziehungen, von der Zielsetzung und Praxis des Asylrechtes ganz zu schweigen. So ist zum Beispiel kaum abzusehen, wie im Weltkrieg von 1914 bis 1918 die in zwei Lager gespaltene Schweiz ihre Krise ohne aussenpolitische Neutralität überwunden hätte. Wir genossen seit alters in der Schweiz bisher immer das grosse Glück, unsere Aussenpolitik der Innenpolitik unterordnen zu können, während die Grossmächte ihre Innenpolitik nach den Bedürfnissen der Aussenpolitik einrichten müssen. Eine Preisgabe der umfassenden Neutralität würde auch dieses Verhältnis empfindlich stören.

Es darf ferner daran erinnert werden, dass die eidgenössische Neutralität in einer Epoche entstand, da sich das europäische Gleichgewicht ausbildete, was seinen tieferen Grund hat. Sobald in der europäischen Staatenfamilie ein Ordnungsprinzip durchdrang, welches das Uebereinander durch ein Nebeneinander ersetzte, ohne die Spannungen aufzulösen, konnte sich die Schweiz gesichert fühlen; noch meistens haben ja die Kleinen aus den Gegensätzen der Grossen Nutzen gezogen. Man kann geradezu sagen, dass das rivalisierende Gleichgewicht der Grosstaaten, der Schwebezustand ihrer Kräfte, die Atmosphäre ist, in welcher die Neutralität des Kleinstaates gedeiht, während das Uebergewicht der einen Macht sein Dasein gefährdet. Gewiss ist das europäische Gleichgewicht gegenwärtig gründlich gestört. Wer aber kann voraussehen, ob es nicht bald wieder hergestellt wird, oder ob sich anstelle des europäischen nicht ein planetarisches Gleichgewicht bildet, ein Weltengleichgewicht, in welchem die schweizerische Neutralität durchaus ihren Platz finden könnte? Wie froh werden wir dann sein, darauf hinweisen zu dürfen, dass wir unseren Mantel nicht nach dem Winde gehängt, sondern uns an dem Fixstern unserer dauernden Neutralität orientiert haben, wodurch wir uns von allen übrigen europäischen Neutralitäten, den gelegentlichen und opportunistischen, vorteilhaft unterscheiden.

Aus dem Dargelegten ziehe ich im Hinblick auf die uns in der Konsultativkommission vorgelegten Fragen folgende Schlüsse:

1. Es scheint mir, wir sollten dem Ausland gegenüber unsere Neutralität nicht immer humanitär und charitativ verbrämen, sondern in aller Ehrlichkeit und Ungeschminktheit schildern, auf was für Gegebenheiten sie beruht. Wir sollten das Ausland ausserhalb und innerhalb der etwa aufzunehmenden Verhandlungen über den organischen Charakter unserer immerwährenden Neutralität aufklären, zeigen, dass die Neutralität ein Teil unseres staatlichen und nationalen Wesens ist und deshalb von uns nicht beliebig abgelegt werden kann, wie zum Beispiel zur Insellage Englands die Freiheit der Meere gehört und Ähnliches mehr. Besonders die heute ausschlaggebenden angelsächsischen Länder haben für eine solche aufrichtig-realistische Darlegung unserer ganz speziellen Verhältnisse meines Erachtens viel Verständnis; ihr waches Misstrauen uns gegenüber, wovon wir in diesen Tagen gerade wieder eine Probe bekommen haben, wird durch humanitäres Gerede genährt und lässt sich nur durch Schilderung unserer Wirklichkeit beschwichtigen. (Ich habe aus diesen Erwägungen heraus zu Handen der Pro Helvetia ein kleineres Buch "The Swiss Neutrality, its history and meaning" geschrieben, von dem mir Herr Minister Ruegger sagte, es werde gegenwärtig in London gedruckt und bald erscheinen.)

2. Man sollte versuchen, in den möglicherweise aufzunehmenden Verhandlungen unsern Partnern klarzumachen, dass sich das Wesen unserer dauernden Neutralität mit einer internationalen Rechts- und Friedensorganisation sehr gut verträgt, dass unsere Neutralität sogar im Verband der Vereinigten Nationen wichtige Funktionen ausüben kann. So lässt sich zum Beispiel die Tätigkeit des Internationalen Roten Kreuzes, das ja gerade aus unserer dauernden Neutralität herausgewachsen ist, kaum anders denken, als getragen von einer neutralen Basis wie der schweizerischen. Hier scheint sich für uns ein

Weg zu öffnen, um aus der Schwierigkeit, welche unser Festhalten an der Neutralität für den Beitritt der Charta der Nationen gegenwärtig darstellt, herauszukommen. Wir sollten in der Weise dem Ausland gegenüber unsern Standpunkt umschreiben, dass wir der Charta nicht beitreten wollen, obgleich wir neutral sind, sondern weil wir es sind.

- 148 -

Monsieur P. Muller

Je m'en voudrais d'ajouter un avis peu autorisé à ceux que vous avez déjà entendus. M. de la Harpe, président de l'Association que j'ai l'honneur de représenter ici avec lui, a déjà parfaitement défini le point de vue de notre organisation. Je ne désirerais attirer votre attention à titre personnel que sur un point : c'est la difficulté que nous avons à connaître ce que le peuple suisse désire effectivement dans la question soulevée ici. Mes fonctions de secrétaire de l'Association suisse pour une société des nations me mettent en contact avec les milieux les plus divers et à peu près toutes les régions du pays. Je reçois des lettres ou des avis de toutes sortes de gens qui ne s'expriment pas volontiers dans la presse, et pas toujours dans les partis politiques : je dois avouer que je n'ai pas l'impression encore de ce que le Suisse moyen, qui déciderait du sort d'une votation fédérale, dont les désirs ou les sentiments doivent en dernière analyse nous guider dans l'élaboration d'une politique nationale, je ne saurais préciser ce que ce Suisse moyen attend de nous, attend de son gouvernement devant un problème comme celui qui nous occupe. Cette absence de points de vue est en lui-même inquiétant. Elle est en bonne partie causée par un manque d'intérêt profond. Personne ne doute que nous ne devions renouer des relations diplomatiques avec l'U.R.S.S. Mais peu de gens connaissent la nouvelle organisation mondiale malgré tout ce que la presse en a publié, et ceux qui l'ont étudiée sont fort partagés. On se réfugie alors dans une profession de foi de neutralité qui semble tout résoudre et ne permet même pas de poser le problème.

Dans ces conditions, je comprends parfaitement la proposition de M. Oeri, de procéder en quelque sorte à une

consultation préliminaire. Mais je ne vois pas la possibilité de recourir à ce moyen. Quel qu'il soit, le vote du peuple liera nos autorités et leur ôtera toute latitude dans les négociations.

Ceci m'amène à proposer qu'on ait recours, dans le domaine qui nous intéresse, à une large enquête sur ce que sent et veut le peuple suisse. Je pense ici très précisément à l'intervention d'un institut spécialisé, capable d'interroger le peuple, d'en préciser l'attitude, et de prévoir, avec une marge d'erreur insignifiante, le résultat d'une éventuelle consultation populaire. En tout état de cause, une auscultation de ce genre me semble de nature à faciliter grandement le travail de nos autorités et notre travail ici même. S'il nous apparaît dans l'intérêt de la Suisse, tel que nous l'apprécions, de préparer l'adhésion du pays à l'organisation des Nations Unies, et que le peuple, dès maintenant, se montre favorable à ce geste, notre diplomatie verrait sa tâche grandement simplifiée. Elle serait sûre de ne pas être démentie, dans six mois, par un vote contraire du peuple. Au contraire, si l'auscultation proposée révélait une opposition massive, le gouvernement, les partis, les associations privées sauraient quelle tâche éducative et formatrice les attend, et tout en ne brusquant rien dans le domaine international, prépareraient l'opinion dans le sens qui nous paraît le plus conforme aux intérêts de notre pays. Nous serions en mesure d'en appeler du peuple mal informé au peuple mieux informé, et l'on reculerait la date de la votation populaire à l'instant où ce travail d'information et d'éducation civique aurait porté ses fruits.

Si j'ai l'audace de vous faire cette suggestion, c'est qu'une enquête de ce genre, pour être sérieuse, est fort onéreuse, et qu'elle est au-delà des forces d'une association privée. Au contraire, les pouvoirs publics pourraient l'entrepren-

dre, peut-être en la liant à d'autres questions qui intéressent d'autres départements fédéraux. Il ne serait pas du tout nécessaire que les résultats en soient publiés : elle servirait d'indication et, à ce titre, me paraît un moyen parfaitement adapté pour resserrer le contact entre le pays et ses gouvernants dans un problème qui engage l'avenir de la Suisse

Telle est la suggestion que je voulais faire et qui me paraît de nature à faciliter considérablement la tâche de nos autorités devant la difficile question de notre participation ou de notre abstention à l'organisation des Nations Unies.

PROJET DE QUESTIONNAIRE

Le peuple suisse, la neutralité et la charte des Nations Unies.

1. Quelles sont à l'heure actuelle vos cinq grandes préoccupations ?
2. Avez-vous entendu parler de la charte des Nations Unies ?
Oui. Non.
Quelle est, selon vous, sa principale caractéristique ?
3. A votre avis, la charte aura-t-elle une influence sur le destin de la Suisse ?
Si oui, laquelle ?
Si non, pourquoi ?

4. Pensez-vous que la Suisse, qui est neutre depuis cinq siècles, puisse dans l'avenir conserver sa neutralité ?
Si oui, pourquoi ?
Si non, pourquoi ?
 5. De toute façon, estimez-vous souhaitable que la Suisse puisse garder sa neutralité ?
Si oui, pourquoi ?
Si non, pourquoi ?
 6. Quels sont, à votre avis, les avantages de la neutralité ?
Les inconvénients de la neutralité ?
 7. Estimez-vous que pendant la guerre de 1939 à 1945 la neutralité a eu des avantages pour la Suisse ?
Si oui, lesquels ?
A eu des inconvénients pour la Suisse ?
Si oui, lesquels ?
 8. Pensez-vous qu'en cas de nouveau conflit, la Suisse pourra rester neutre ?
Oui, pourquoi ?
Non, pourquoi ?
 9. Quelles sont les caractéristiques de la neutralité que vous croyez que nous pourrions abandonner ?
 10. Pensez-vous que la Suisse devra collaborer avec les Nations Unies ?
Si non, pourquoi ?
Si oui :
Admettez-vous que cette collaboration devra se payer par l'abandon de certains avantages que donne la neutralité ?
Oui. Non.
 11. Quels sont les avantages que vous abandonneriez le plus volontiers comme prix de cette collaboration ?
 12. La neutralité comportant les avantages suivants :
.....
.....
.....
Quels sont ceux que vous abandonneriez ou maintiendriez ?
 13. Croyez-vous que la collaboration de la Suisse avec les Nations Unies nous apportera, en définitive, plus d'avantages que le maintien de la neutralité ?
-