

dodis.ch/54939

Notice de la Division des affaires étrangères du DPF¹

ÉBAUCHE D'UNE POLITIQUE SUISSE D'APRÈS-GUERRE

Confidentiel

Berne, 2 février 1944

Considérations générales

L'ensemble des problèmes nationaux réunis sous ce terme «après-guerre» se divise tout naturellement en deux groupes, celui qui intéresse la politique intérieure du pays et celui qui relève de sa politique étrangère.

C'est du deuxième groupe uniquement qu'il est question ici.

La politique étrangère de la Suisse, pour autant qu'elle concerne l'après-guerre, se subdivise à son tour, de façon un peu arbitraire peut-être, en trois domaines particuliers.

Le premier relève de l'*information politique*. Il consiste à être constamment renseigné sur les intentions des autres États, sur les projets que ceux-ci forment, sur les tendances qu'ils manifestent, sur les programmes qu'ils échafaudent, sur les mesures d'exécution qu'ils prennent.

N'en déplaise à un homme, M. William Rappard, qui critique avec une certaine âpreté la politique que le Conseil fédéral a suivie de 1939 à 1944, le Département politique a réalisé, dans ce premier domaine, exactement les intentions du professeur genevois. À une seule différence près: le Département politique l'a fait deux ans plus tôt. En effet, le professeur Rappard a développé, le 13 octobre 1943, dans le bulletin de l'Association suisse pour une Société des Nations, l'idée suivante:

«Que nous soyons attentifs à tous les signes précurseurs de l'ordre pacifique que l'on cherchera demain à substituer au désordre sanglant d'hier et d'aujourd'hui, cela c'est manifestement notre devoir non moins que notre intérêt.»²

On peut appeler le second domaine le *plaidoyer de la Suisse*. Le Conseil fédéral a fait de 1939 à 1944 une certaine politique. Celle-ci s'est inspirée du principe général de la neutralité, 1° parce que l'intérêt supérieur du pays l'exigeait; 2° parce que le pays s'y était engagé. Si le gouvernement entend conserver à la Suisse, après la guerre, le bénéfice de son statut international, il est nécessaire de procéder à une

¹ CH-BAR#E2001D#1968/74#474* (B.58.01.0.Uch), DDS, vol. 15, doc. 84. Cette notice est rédigée par Daniel Secrétan, Chef de la Section pour la préparation de l'après-guerre de la Division des affaires étrangères du DPF. Le Chef du DPF, le Conseiller fédéral Marcel Pilet-Golaz, envoie cette notice le 16 février 1944 à tous les membres du Conseil fédéral à titre d'information, cf. dodis.ch/47688.

² Pour l'exposé complet de William Rappard, Professeur à l'Université de Genève, La Suisse et la paix de demain du 13 octobre 1943 publié dans le Bulletin de l'association suisse pour une Société des Nations, XXI^{ème} année, Glarus, novembre 1943, cf. le dossier CH-BAR#E2001D#1000/1554#808* (E.101.3.1).



sorte de bilan: avons-nous, à nos propres yeux, bien mérité ou démérité de la neutralité? Ce que nous avons fait, dans le domaine politique, militaire, économique, financier, humanitaire, a-t-il été conforme aux exigences de notre position? Devons-nous nous attendre à des critiques ou à des éloges? Il importe que nous soyons prêts à répondre aux reproches s'il doit nous en être adressés.

Le troisième domaine, enfin, est celui des *objectifs*. Il est d'ailleurs une manière de résultante des domaines un et deux. Étant données, d'une part, les intentions des États étrangers, celles des grandes puissances notamment, et, d'autre part, notre situation morale à l'issue du conflit tel ou tel but peut-il et doit-il être assigné à notre politique, telle position doit-elle être défendue ou abandonnée, tel objectif doit-il être atteint?

Le premier domaine, celui de la prospection politique, est à l'étude au Département politique depuis plus de deux ans. Des rapports d'ensemble ont été rédigés les 8 janvier,³ 17 juillet⁴ et 29 décembre 1943.⁵

Les travaux exigés par le second, le plaidoyer de la Suisse, sont en cours. Il ne peut s'agir que d'un premier bilan provisoire, puisque la guerre n'est pas terminée. Les comptes définitifs ne pourront être bouclés qu'à l'armistice ou qu'à la paix.

Reste le troisième domaine, celui des objectifs. Des trois, il est le plus important, le plus difficile aussi. C'est lui qui exigera le plus de sagacité de la part du gouvernement, les études les plus documentées de la part des experts, le plus d'habileté de la part des négociateurs suisses éventuels.

Les projets que forment les gouvernements étrangers, tels du moins qu'ils nous sont connus et qu'ils émanent de Londres et de Washington, de Washington surtout, intéressent les domaines les plus divers de la vie publique. Ils relèvent de la politique, de la vie économique et financière; ils touchent aux questions militaires, aux problèmes des communications, à celui de la démographie. Chaque groupe pourrait être envisagé séparément; chaque question pourrait être traitée pour elle-même, chaque problème résolu suivant les données qui lui sont propres. Si semblable méthode devait être adoptée, il ne saurait plus être question d'une politique étrangère suisse coordonnée, dirigée, unifiée. Nous n'aurions pas une seule et même politique, nous en aurions plusieurs; pas une seule et même diplomatie, mais diverses; le danger serait grand.

Il importe donc de commencer par rechercher s'il existe quelque principe fondamental auquel ramener tous les aspects particuliers de notre politique, quelque doctrine essentielle, corps cohérent et solide, dont les éléments divers seraient les membres; sorte de lumière qui donnerait à tous les détails l'éclairage qui convient et la juste coloration; manière d'argument premier permettant de hiérarchiser les suivants et de leur attribuer leur vraie place; clé de voûte, enfin, de tout l'édifice.

Nous pensons que ces principes fondamentaux sont au nombre de trois. Le premier est celui de l'indépendance. Le second, celui de la prospérité commune; le troisième, celui de la solidarité internationale. Il n'est pas nécessaire de les commenter longuement. Ils vont de soi. L'indépendance et la prospérité figurent à

3 Cf. le rapport du Chef de section Secrétan du 8 janvier 1943, dodis.ch/52267.

4 Cf. le rapport du Chef de section Secrétan du 17 juillet 1943, dodis.ch/52265.

5 Cf. le rapport du Chef de section Secrétan du 29 décembre 1943, dodis.ch/52266.

l'article 2 de la constitution fédérale: «La Confédération a pour but d'assurer l'indépendance de la patrie contre l'étranger, ... de protéger la liberté des confédérés et d'accroître leur prospérité commune.»

À ces deux principes fondamentaux, nous en ajoutons un troisième, celui de la solidarité internationale.

Mais des trois principes, indépendance, prospérité et solidarité, l'indépendance est le plus important. C'est lui qui va servir de fil directeur aux considérations qui vont suivre.

Nous divisons le schéma de la politique suisse d'après-guerre en six groupes: 1) questions politiques; 2) participation de la Suisse à la reconstruction de l'Europe; 3) questions militaires; 4) questions économiques et financières; 5) questions démographiques; 6) problèmes techniques.

Une dernière remarque de caractère général: les projets des autres États, de ceux notamment des puissances qui dirigent les affaires du monde, sont eux-mêmes en gestation. Il ne saurait donc être question que d'un premier tour d'horizon tout provisoire, de prospecter un terrain mouvant et d'essayer d'y planter quelques jalons, d'y trouver quelques premiers points de repère.

I. Questions politiques

L'indépendance, dont le principe vient d'être posé, peut être une réalité substantielle ou, au contraire, une simple apparence. Tout dépend des réponses qui sont données aux questions qui suivent.

Les problèmes d'ordre politique, tels qu'ils peuvent être énumérés aujourd'hui, apparaissent au nombre de sept:

- 1) la question de la neutralité;
- 2) celle de l'intégrité territoriale;
- 3) celle de la normalisation des rapports avec tous les États qui constituent la communauté internationale;
- 4) celle de notre attitude à l'égard de la Société des Nations;
- 5) celle également de notre attitude à l'égard de l'organisation internationale nouvelle dont le principe a été arrêté par la conférence tripartite de Téhéran;⁶
- 6) celle de la défense des bureaux internationaux de Berne;
- 7) celle de la défense éventuelle du Comité international de la Croix-Rouge.

1. Question de la neutralité

Depuis la fin du XV^e siècle, la Suisse est un pays neutre.

Depuis 1815, la neutralité de la Suisse est reconnue, contractuelle, incorporée au droit public européen et considérée comme étant dans l'intérêt de l'Europe.

Depuis 1919, le point de vue des puissances est que cette neutralité est dans l'intérêt de la paix.

⁶ Sur la conférence de Téhéran, qui a lieu du 28 novembre au 1^{er} décembre 1943, cf. le dossier CH-BAR# E2001D#1968/74#484* (B.58.12.08), ainsi que le rapport politique N° 1 du Ministre de Suisse à Washington, Karl Bruggmann, au Chef du DPF, le Conseiller fédéral Marcel Pilet-Golaz, du 3 janvier 1944, DDS, vol. 15, doc. 63, dodis.ch/47667.

La déclaration de Londres du 13 février 1920⁷ admet que notre neutralité n'est pas incompatible avec la qualité de membre de la Société des Nations.

Depuis le mois de mai 1938, la Suisse est dispensée de l'obligation de participer à l'application éventuelle des sanctions économiques et financières.⁸

Depuis le congrès de Vienne, la neutralité de la Suisse a été respectée. La guerre franco-allemande de 1870–1871, la première guerre mondiale, le second conflit universel n'en ont pas atteint le principe.

Nous devons à notre statut deux bienfaits inestimables, la paix, qui permet le travail, et la prospérité. Sans neutralité, pas de paix, et sans paix, pas de travail et, par conséquent, pas de prospérité.

La question n'est donc pas de savoir si la neutralité doit être abandonnée ou maintenue, mais simplement si nous avons intérêt ou non à ce qu'elle soit une fois de plus reconnue. Autrement dit, considérons-nous comme opportun qu'une disposition figure dans un des traités de paix et qu'elle mentionne expressément la neutralité de la Suisse?

La question peut être résolue de deux façons. Selon le point de vue que l'on adopte, on pourrait soutenir que notre statut est à ce point connu et reconnu qu'une reconnaissance nouvelle ne serait guère qu'une superfétation. Semble-t-il bien nécessaire de revenir sur ce qui a été consacré par les déclarations de Vienne et de Paris, par le traité de Versailles et par les déclarations de Londres et de Genève? Ne serait-ce pas rouvrir un débat depuis longtemps terminé, et clos à notre avantage?

D'après l'autre thèse, l'occasion ne devrait pas être manquée. Les engagements vont d'un traité de paix à un autre traité de paix. Nous pouvons être amenés à regretter, au cas où un nouveau conflit viendrait à éclater, de n'avoir pas ravalé notre façade. On ne saurait être trop prudent ni trop précautionneux.

Les deux opinions se défendent. Nous pensons que la réponse ne saurait être donnée sur le plan théorique, mais que le Conseil fédéral voudra tenir compte des circonstances, de la conjoncture, de l'ambiance de la conférence ou des conférences de la paix, des conditions plus ou moins favorables du moment.

Une remarque toutefois en passant: la seconde guerre mondiale a donné un développement considérable à une arme relativement nouvelle, l'aviation. Pour l'avion, il n'y a pas de distance. Nous ne pouvons donc pas nous contenter d'une reconnaissance de notre neutralité par les États voisins. Si nous nous prononcions en faveur de la reconnaissance expresse, il faudrait obtenir celle des grandes puissances de demain: États-Unis d'Amérique, Grande-Bretagne et URSS (Chine si possible aussi). Or, de ces trois ou quatre États, l'Amérique était absente à Vienne et à Paris en 1815, elle n'a pas ratifié le traité de Versailles de 1919, et elle n'était pas présente à Londres en 1920 et à Genève en 1938.

La Grande-Bretagne, elle, a participé à tout et elle a suivi le développement de notre statut au cours de chacune de ses étapes.

⁷ QdD 14, doc. 18, dodis.ch/1721. Cf. aussi à ce propos DDS, vol. 7-II, doc. 247, dodis.ch/44458.

⁸ Cf. à ce propos le Mémorandum sur la neutralité de la Suisse au sein de la Société des Nations du 29 avril 1938, dodis.ch/53807 ainsi que le procès-verbal de la 101^{ème} session du Conseil de la SdN du 14 mai 1938, dodis.ch/54174.

Quant à la Chine et à l'URSS, ces deux États se sont abstenus à Genève en mai 1938.⁹

De plus, nous n'entretenons pas de relations diplomatiques avec l'URSS.¹⁰

À première vue, la situation n'apparaît donc pas comme très favorable, ni la reconnaissance expresse de notre neutralité comme une chose devant aller de soi. Sur ce premier point, des difficultés sont à prévoir.

On trouvera en annexe I la liste des États signataires des cinq déclarations auxquelles nous venons de faire allusion.¹¹

2. *L'intégrité territoriale*

La question du maintien du territoire suisse dans ses limites actuelles figure ici plutôt «pour mémoire».

La Suisse ne revendique aucun territoire situé à ses confins et repousse toute prétention qu'un État voisin pourrait être tenté de faire valoir.

En 1919, cependant, la question s'est posée de façon différente. Ce n'est pas que la Suisse ait rien sollicité, ni que l'Allemagne ou l'Autriche, la France ou l'Italie ait élevé aucune prétention; ce sont des demandes de rattachement qui se sont produites, de la part du Vorarlberg notamment.¹²

La seconde guerre mondiale s'est fait durement sentir en Europe; les populations étrangères qui habitent les territoires proches de nos frontières n'ont pas été épargnées. La Suisse, oasis dans la tourmente, leur est peut-être apparue comme une terre bénie. On ne saurait exclure, a priori, que des velléités de rattachement se manifestent.

Mais une chose est la volonté éventuelle du requérant, et une autre chose, celle du gouvernement auquel la demande s'adresse.

Sans vouloir préjuger l'attitude du Conseil fédéral, on peut cependant constater que le point de vue qui a été le sien en 1919 et qui a consisté à décourager les demandeurs s'est révélé prudent et sage par la suite.

3. *Normalisation des relations diplomatiques*

La Suisse a stabilisé ses relations diplomatiques le 3 septembre 1939.¹³ Le principe du «statu quo» a été observé, à l'exception de l'Estonie, de la Lettonie et de la Lituanie, qui, à la suite de plébiscites, avaient demandé leur admission dans l'Union des Républiques socialistes soviétiques.

⁹ Cf. le procès-verbal de la 101^{ème} session du Conseil de la SdN du 14 mai 1938, dodis.ch/54174.

¹⁰ Cf. la compilation thématique Rétablissement des relations diplomatiques avec l'URSS (1946), dodis.ch/T1586. C'est par un échange de lettres entre l'Ambassadeur de l'URSS, Nicolai Alexandrovitch Kojevnikov, et le Ministre de Suisse à Belgrade, Eduard Zellweger, le 18 mars 1946, que les relations diplomatiques sont finalement rétablies entre l'URSS et la Suisse, cf. dodis.ch/48190.

¹¹ Pour l'annexe mentionné, cf. le facsimilé dodis.ch/54939.

¹² Cf. à ce propos la compilation thématique La question du Vorarlberg, dodis.ch/T1351.

¹³ Le 3 septembre 1939, la Grande-Bretagne et la France déclarent la guerre à l'Allemagne. Différentes mesures avaient déjà été prises les jours précédents pour réaffirmer la neutralité de la Suisse face à la menace de guerre. Le 30 août 1939, l'Assemblée fédérale accorde les pleins pouvoirs au Conseil fédéral, en vertu du droit de nécessité, et l'autorise à faire une déclaration de neutralité. C'est ainsi que le Conseil fédéral déclare la neutralité du pays le 31 août 1939, cf. dodis.ch/62870, ainsi que le PVCF N° 1653 du 31 août 1939, dodis.ch/46896. Le 2 septembre 1939, l'ordonnance sur le maintien de la neutralité du 14 avril 1939 entre en vigueur, cf. dodis.ch/62869.

La question de la reprise éventuelle des relations avec la Russie a fait l'objet de débats au sein de la Commission du Conseil national pour les affaires étrangères, où le porte-parole du gouvernement a eu l'occasion de développer les vues du Conseil fédéral.¹⁴ Il n'y a donc pas lieu de revenir ici sur la question.

Une remarque cependant: Nous nous sommes demandé, au chapitre consacré à la neutralité, s'il serait indiqué ou inopportun de chercher à obtenir, une fois de plus, une reconnaissance expresse de notre statut international. À ce propos, l'expérience de 1938 démontre qu'il est de bonne méthode de négocier d'abord avec les États pris séparément avant de les affronter collectivement. Par ailleurs, une reconnaissance à laquelle l'URSS ne participerait pas serait de valeur relative dans une Europe où les Soviets joueraient vraisemblablement un rôle important. Or, sans relations diplomatiques, pas de tractations préalables directes. Si donc le Conseil fédéral devait se prononcer en faveur de la reconnaissance expresse de la neutralité suisse, il serait sage d'envisager une normalisation des relations diplomatiques avec l'URSS de telle façon que la reprise des rapports normaux pût coïncider au moins avec l'armistice.¹⁵ Les pourparlers préalables devraient donc précéder quelque peu.

Une autre observation. Au nombre des États dont la restauration est prévue figure l'Autriche. Notre quatrième voisin a eu l'honneur d'une déclaration particulière à la conférence tripartite de Téhéran. Nous ne connaissons pas encore les dimensions de l'État ressuscité, mais il faut espérer que les erreurs du traité de St-Germain ne seront pas renouvelées et que, si l'on refait une Autriche, on cherchera à la refaire viable.

Dans ce cas, la Suisse tiendra sans doute à souligner l'importance de l'événement et à faire preuve vis-à-vis du nouvel État d'un certain empressement.

4. Attitude envers la Société des Nations

Qu'advient-il de la Société des Nations? Pour le moment, l'ignorance est quasi totale. Subsistera-t-elle? Sera-t-elle supprimée? On ne le sait.

Sur le plan théorique, trois solutions peuvent être envisagées: 1) la Société des Nations est absorbée par l'organisation internationale nouvelle dont le principe a été arrêté par la conférence de Téhéran; 2) le pacte de 1919 se révèle à l'étude supérieur à tout projet nouveau et c'est la SdN qui absorbe l'organisation internationale future; 3) deux organisations internationales subsistent côte à côte, l'ancienne et la nouvelle. Dans ce cas, la Grande-Bretagne, les Dominions et l'Inde forment le noyau central de la vieille Société des Nations, les États-Unis persistent à s'en tenir éloignés et l'URSS refuse d'oublier l'affront de 1939.¹⁶

¹⁴ Procès-verbal de la séance en question non retrouvé. Selon le dossier CH-BAR#E3120C#2005/269#265* (20-02-28), les procès-verbaux des séances de la Commission des affaires étrangères du Conseil national n'ont pas été remis dans leur intégralité aux Archives fédérales pour la période 1936-1945. Pour la réponse du Conseiller fédéral Pilet-Golaz du 29 mars 1944 à la motion du Conseiller national Ernst Reinhard à propos de la question du rétablissement de relations diplomatiques avec l'URSS, cf. Bull. of. CN, 1944, pp. 134-138. Concernant la position officielle du Conseil fédéral sur l'établissement de relations diplomatiques avec l'URSS, cf. aussi DDS, vol. 15, doc. 257, dodis.ch/47861.

¹⁵ Cf. la compilation thématique Rétablissement des relations diplomatiques avec l'URSS (1946), dodis.ch/T1586.

¹⁶ En décembre 1939, après avoir envahi la Finlande, l'URSS est exclue de la SdN. La Suisse s'abstient de voter pour l'exclusion de l'URSS, cf. le PVCF N° 2321 du 11 décembre 1939, QdD 14, doc. 42, dodis.ch/53770.

Le risque de voir la solution N° 1 se réaliser est assez grand. Il n'est cependant pas total. Nous avons pour nous le désir assez net de la Grande-Bretagne de maintenir le Covenant de 1919 et la volonté assez marquée du haut personnel du Secrétariat de rester à Genève. Il semble que le secrétaire général par intérim ait distribué en Suisse 700 exemplaires de son rapport de 1943,¹⁷ non pas tant pour éveiller l'intérêt de nos concitoyens en faveur de la «League» et d'obtenir par là la reprise de nos contributions, mais bien plutôt pour marquer l'existence de la Société en Suisse, susciter un intérêt général et créer un état d'esprit favorable au maintien du siège.

La solution N° 2 se heurtera probablement à une certaine opposition américaine et à la mauvaise volonté du Kremlin.

Nous ne serions donc pas tellement surpris si c'était la solution 3 qui finissait par l'emporter, au moins provisoirement.

Quoi qu'il en soit, notre intérêt paraît devoir être de ne rien faire qui puisse affaiblir encore la Société des Nations, organisme qui a son siège en Suisse, dans lequel nous avons notre place, nos habitudes, et qui a ses traditions.

Sur ce point, nos intérêts et les intentions de Londres convergent.

À moins que le miracle de 1919 ne se renouvelle – choix de Genève comme siège de la nouvelle institution¹⁸ – trois arguments doivent tenir les États-Unis éloignés de la SdN: 1) la Société des Nations a été l'œuvre du président Wilson et le président Roosevelt veille à ne renouveler aucune des erreurs que son illustre prédécesseur a commises; 2) la Société des Nations a été un échec (en partie par la faute des États-Unis d'ailleurs) et l'Amérique n'a guère de penchant à s'associer à ce qui n'a pas réussi; 3) les États-Unis n'ont jamais fait partie de la Société des Nations et l'existence d'une telle société, en Europe, se concilie mal avec le jeune impérialisme du Nouveau Monde.

Il n'y a guère d'illusion à se faire: la Société des Nations ne recouvrera pas son premier éclat; la seconde guerre mondiale lui a porté un coup fatal; néanmoins «quelque chose» peut en subsister, un peu comme la Cour permanente d'arbitrage à La Haye, que la Cour permanente de Justice internationale avait reléguée dans l'ombre, mais qu'elle n'était pas parvenue à supprimer.

5. La nouvelle organisation internationale

Le principe seul en a été arrêté à Téhéran par les États-Unis d'Amérique, la Grande-Bretagne et l'Union des Républiques socialistes soviétiques.

L'article 4 de la résolution sur la sécurité générale est ainsi conçu:

«Ils reconnaissent la nécessité d'établir à la date praticable la plus proche une organisation générale internationale basée sur le principe de l'égalité souveraine de tous les États épris de paix et dont pourront faire partie tous ces États, grands ou petits, pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales.»

¹⁷ Il s'agit du rapport du Secrétaire général de la SdN, Sean Lester. *SdN (éd.): Report of the Work of the League of Nations, 1942-43. By the Acting Secretary-General, Genève 1943. Lester dirige le Secrétariat général de la SdN depuis le départ de Joseph Avenol en 1940. Cf. le dossier CH-BAR#E2001D#1000/1554#620* (E.233.21).*

¹⁸ À propos du choix de Genève comme siège de la Société des Nations, cf. la compilation dodis.ch/C1667.

Nous ne savons rien, pour le moment, des travaux préparatoires qui ont sans doute été commencés à Londres, à Moscou et à Washington. Il importe que nous les suivions. De tous les projets d'après-guerre, celui relatif à une organisation internationale générale est le plus important. Nous pouvons avoir affaire à une nouvelle société des nations, mais forte cette fois-ci des expériences faites et dotée de moyens d'action non pas seulement moraux ou juridiques, économiques et financiers, mais militaires.

L'attitude de la Suisse à l'égard de cette organisation a été définie le 17 juin 1943 par le Chef du Département politique dans le discours qu'il a prononcé au Conseil national et dans lequel il a déclaré:

«Personne plus que la Suisse ne saluerait, si elle apparaissait, une organisation internationale faite pour la tranquillité, pour la prospérité et le bonheur de l'humanité.»¹⁹

Une remarque néanmoins: En 1918, le Conseil fédéral a tenu à marquer son intérêt à l'égard de la charte des peuples qui s'élaborait en constituant une commission d'études.²⁰ Celle-ci a rédigé un avant-projet de pacte fédéral²¹ qui a été soumis à la commission pour la Société des Nations que présidait M. Woodrow Wilson et qui siégeait à l'hôtel Crillon à Paris. Le Conseil fédéral voudra-t-il procéder de même en 1944?

Dans l'article du professeur William Rappard que nous avons déjà cité²² la question est abordée. Voici en quels termes:

«Que faut-il conclure de tout cela? Que nous devons, d'ores et déjà, élaborer un statut futur du monde conforme à nos vues, pour le présenter, au moment opportun, à l'étranger assoiffé de sagesse helvétique? La folie politique d'un tel dessein n'aurait d'égale que son inélégance morale.

Assurément non. La modestie et la discrétion seules peuvent convenir à un petit peuple aussi miraculeusement préservé jusqu'ici que le nôtre du cataclysme dont auront été victimes tous nos voisins, les vainqueurs futurs à peine moins que les vaincus.»

6. Les Bureaux internationaux de Berne

Les bureaux internationaux font partie de cet ensemble d'institutions qu'il est de l'intérêt de l'État neutre de voir s'installer sur son sol pour les trois raisons suivantes: 1) ils contribuent à consolider sa position dans le monde et peut-être

¹⁹ Cf. la déclaration du Conseiller fédéral Pilet-Golaz dans le compte-rendu de la 9^{ème} séance du Conseil national du 17 juin 1943, dodis.ch/51931.

²⁰ Concernant la constitution de la commission d'études, cf. le PVCF N° 1296 du 4 mai 1918, dodis.ch/43693.

²¹ Pour le Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la question de l'accession de la Suisse à la Société des nations du 4 août 1919, qui contient le texte de l'avant-projet de pacte fédéral mentionné parmi les annexes, cf. dodis.ch/8912. Pour le texte de l'avant-projet et la correspondance concernant le pacte fédéral, cf. aussi le dossier CH-BAR#E2001B#1000/1508#1* (B.56.41.01).

²² Pour l'article du Professeur Rappard La Suisse et la paix de demain du 13 octobre 1943 publié dans le Bulletin de l'association suisse pour une Société des Nations, XXI^e année, Glarus, novembre 1943, cf. le dossier CH-BAR#E2001D#1000/1554#808* (E.101.3.1).

même, jusqu'à un certain point, à écarter certaines menaces; 2) le fait même qu'ils ont leur siège sur terre neutre leur permet de fonctionner même en temps de guerre; ainsi les relations internationales ne disparaissent pas complètement; il en subsiste des vestiges jusqu'au plus fort de la tourmente; 3) assurer le fonctionnement de ces organismes apparaît comme l'un des aspects positifs de la neutralité.

Comme en 1920, le Conseil fédéral aura à veiller sur les quatre bureaux internationaux de Berne.²³ La constitution d'une organisation internationale puissante peut créer une sorte d'appel d'air. Le phénomène s'est produit dans les premières années qui ont suivi l'avènement de la Société des Nations. Le péril n'est pas très grand, car les conventions collectives qui sont à la base de ces bureaux ne peuvent pas être modifiées sans l'assentiment des États contractants. Toutefois, le problème ne doit pas être perdu de vue.

Reste à savoir si la politique qui consiste à accueillir des institutions internationales sur son sol ou à voir celles qui y sont déjà installées se développer ne pourrait pas être continuée? Le capital que représentent les traités collectifs qui ont institué les quatre bureaux de Berne peut être augmenté. Le bureau des télécommunications a laissé échapper le téléphone. Le bureau des transports en est resté aux chemins de fer et n'a pas obtenu la gestion des conventions relatives aux moyens de transport plus modernes, la route par exemple ou l'espace aérien; certaines conceptions nouvelles en matière de droit d'auteur pourraient peut-être être consacrée par une convention.

7. Le Comité international de la Croix-Rouge

Sur le plan théorique – plan sur lequel le Comité international de la Croix-Rouge se place quelquefois – le Conseil fédéral n'est autre chose que l'un des nombreux gouvernements parties aux conventions de Genève.

Pratiquement, la situation est bien différente. La Croix-Rouge est une idée suisse et une œuvre suisse. Dans le présent conflit, le Conseil fédéral a fortement épaulé le Comité international et le peuple suisse tout entier a coopéré à l'œuvre entreprise; il l'a fait financièrement et par le travail qu'il a fourni au Comité.

Les deux drapeaux portent le même emblème; seules les couleurs sont inversées.

L'après-guerre 1919 a vu surgir l'idée d'une ligue des sociétés nationales de Croix-Rouge. L'alerte à Genève a été chaude. Verrons-nous quelque chose de pareil en 1945?²⁴ Ce quelque chose s'appellera-t-il l'UNRRA? Ce n'est pas impossible.

Il est important qu'au fur et à mesure que la guerre avance et qu'elle approche de son terme, les contacts soient étroits et confiants entre le Conseil fédéral et le

²³ Il s'agit des bureaux internationaux suivants: l'Union télégraphique internationale, qui est rattachée à l'ONU en 1947, sous le nom d'Union internationale des télécommunications (UIT), en tant qu'institution spécialisée et voit son siège transféré de Berne à Genève; l'Union postale universelle (UPU) devient elle aussi une agence spécialisée de l'ONU en 1947, mais son siège reste à Berne; l'Office central des transports internationaux par chemins de fer (OCTI) à Berne, à qui succède l'Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires (OTIF) en 1985 et dont le siège reste à Berne et finalement les Bureaux internationaux réunis pour la protection de la propriété intellectuelle qui vont former, en 1970, l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI) qui devient institution spécialisée de l'ONU en 1974, avec siège à Genève.

²⁴ Cf. à ce sujet la notice du Délégué aux œuvres d'entraide du DPF, Edouard de Haller, au Chef du DPF, le Conseiller fédéral Petitpierre, du 12 septembre 1947, dodis.ch/1712.

Comité international de Genève. La Suisse et le Comité sont solidaires. Ce qui atteint celui-ci affecte aussi celle-là et réciproquement.

II. Participation de la Suisse à la reconstruction de l'Europe

De tous les problèmes d'après-guerre, il est le plus actuel; il est celui à la solution duquel le gouvernement, l'administration, la banque, l'industrie, le commerce et le peuple peuvent travailler dès à présent. La Suisse a un intérêt primordial à la restauration de l'Europe. Un membre ne peut espérer demeurer sain si le reste du corps est malade.

La participation de la Suisse à la reconstruction de l'Europe se présente sous deux aspects, l'un humanitaire, l'autre économique.

Pays épargné par la guerre, la Suisse entend continuer, après les hostilités, à soulager la misère du monde. Sa contribution à l'action salvatrice prolonge et parachève l'œuvre du Comité international de la Croix-Rouge, de la Croix-Rouge suisse, secours aux enfants, etc.

Deux voies s'offrent à nous. Nous pouvons chercher à coopérer à l'entreprise des nations unies connue sous le nom de l'UNRRA, comme il nous est loisible de rechercher une méthode autonome.

De sérieuses objections d'ordre politique, objections découlant de notre statut international, s'opposent à une adhésion à l'UNRRA au moins avant l'armistice sinon avant la paix.

Il faut donc opter pour la méthode autonome, parallèle, d'ailleurs, à celle de l'UNRRA, quitte à ce que, le moment venu, un rapprochement s'opère entre l'entreprise suisse et celle des nations unies.²⁵

Dans ses lignes générales, le plan élaboré par M. Speiser paraît le meilleur.²⁶ Politiquement, il a l'avantage de mettre les États voisins au bénéfice de l'œuvre de secours. Or la Suisse aura toujours une Allemagne au nord, une Autriche à l'est, une France à l'ouest et une Italie au sud. La politique suisse est d'abord une politique de bon voisinage. Au point de vue interne, le plan prévoit une coopération de l'État, des grands instituts financiers, des établissements de l'industrie et du commerce, des particuliers enfin, ce qui est dans notre tradition.

Sous le patronage du Conseil fédéral, un comité d'action peut être constitué sans délai et commencer le travail, quitte à observer les conditions de discrétion que la situation politique exige encore.

Reste le second aspect, l'économique, qui mérite, lui aussi, la plus sérieuse attention. Un comité d'étude s'est formé en novembre.²⁷ Les pouvoirs publics y sont représentés. Il n'y a plus qu'à le laisser se développer et travailler, les délégués de

²⁵ À propos de la question de l'adhésion à l'Administration des Nations Unies pour le secours et la reconstruction (dans sa forme anglaise originale: United Nations Relief and Rehabilitation Administration, UNRRA), cf. DDS, vol. 16, doc. 2, dodis.ch/1699, et dodis.ch/2275.

²⁶ Pour les propositions du Conseiller national Ernst Speiser qui mènent à la fondation du Don Suisse, cf. dodis.ch/47686 et dodis.ch/47852. Cf. aussi le Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant le «Don suisse pour les victimes de la guerre» du 1^{er} décembre 1944, FF, 1944, I, pp. 1349–1356.

²⁷ Cf. à ce propos la lettre du comité d'études au Conseiller fédéral Pilet-Golaz du 3 novembre 1943, dodis.ch/47638.

l'administration fédérale se bornant à canaliser les initiatives et les engager dans la bonne direction.

III. Question militaire

M. le Conseiller fédéral Kobelt, parlant le 24 janvier à Winterthour, a eu cette phrase heureuse: «Il ne saurait exister aucun doute que, si la Suisse veut rester libre et indépendante, elle ne devra pas négliger la défense nationale après cette guerre également.»²⁸

Il n'y a d'ailleurs aucune crainte à avoir: personne ne songera à toucher à l'armée suisse immédiatement après le conflit. Les vainqueurs resteront armés un certain temps après la guerre. Il n'est pas impossible que l'Angleterre et les États-Unis conservent le système de service militaire obligatoire. Ce n'est probablement pas de désarmement qu'il s'agira, du moins dans les premières années, mais bien plutôt de collaboration militaire dans le cadre d'une organisation générale de la sécurité.

Sur ce point, il ne saurait y avoir de compromission: ou bien la Suisse est admise au sein de l'organisation au bénéfice de sa neutralité armée, ou bien elle reste à l'écart.

La solution consistant à modifier l'article 94 du code pénal fédéral et à autoriser des citoyens suisses à prendre part à titre individuel et privé à des actions collectives peut être étudiée, mais, à notre avis, elle ne nous mènera pas très loin. L'État attaqué, même s'il l'est par la communauté internationale organisée, n'aura qu'à nous faire savoir qu'il considère comme un acte d'agression la participation de citoyens suisses à l'action punitive qui aura été décidée pour que nous devions rapporter notre amendement.

La seule thèse qui puisse concilier la neutralité avec l'appartenance à une organisation générale est la suivante: Depuis quatre cents ans, la Suisse a abandonné toute idée de conquête. Son armée est le bouclier de son indépendance et de sa neutralité; si le pays est attaqué, l'armée le défend. Le but qu'une organisation internationale de la sécurité se propose d'atteindre et celui auquel l'armée suisse tend sont identiques. L'armée suisse ne saurait intervenir contre le pacte; si elle entre en action, ce sera toujours dans le même sens que lui, à une différence près toutefois: il faut que le pays soit directement attaqué.

Il faudra admettre aux grands États qu'un petit pays ne peut pas prendre aux affaires du monde la même part que les puissances à intérêts universels. Sur ce point, aucune transaction ne semble possible. En cas d'échec, l'isolement pourrait avoir des conséquences moins grave que la participation.

IV. Agriculture, industrie, finance

Il ne saurait être question, dans cette brève esquisse, d'aborder ces problèmes que sous l'angle de la politique générale.

La Suisse fait en ce moment une grande expérience, celle de l'avantage qu'il y a pour un pays à être fort au triple point de vue agricole (posséder une classe

²⁸ Exposé «Unsere Kriegsvorbereitungen» du Conseiller fédéral Kobelt, Chef du DMF, dans le Staatsbürgerkurs Winterthour du 24 janvier 1944.

paysanne saine, robuste et travailleuse), au point de vue économique (avoir des réserves) et au point de vue financier (posséder des moyens d'action).

Sans une certaine autonomie dans le domaine alimentaire, sans des ressources au point de vue économique et sans argent, il n'y a pas de défense nationale qui tienne longtemps. Dans son discours du 24 janvier 1944, M. le Conseiller fédéral Kobelt a cité les chiffres relatifs à l'armement et à l'équipement et ceux concernant les fortifications.²⁹ Seul un pays riche peut engager semblables dépenses.

C'est donc surtout dans le domaine agricole, économique et financier qu'il faudra veiller à ce que l'indépendance soit réelle et non point vidée de sa substance.

Dans un certain sens, la politique des nations unies, celle des États-Unis surtout, s'identifie avec la nôtre. C'est dans la mesure où elle tend à la prospérité. Tout le système économique américain est fondé sur ce principe selon lequel plus la consommation consomme et plus la production peut produire. Or, pour pouvoir consommer, il faut que le consommateur ait des moyens. De là l'idée des hauts salaires. Or il me semble bien que ce soit dans ce sens-là que les États-Unis entendent exercer une influence sur l'économie mondiale en étendant à la planète l'expérience du Nouveau Monde.

Mais il y a autre chose. Les nations unies entendent mettre la main sur les ressources de la terre, fer, charbon, pétrole, etc. Dans un double but d'ailleurs: par cupidité, mais aussi pour empêcher certains pays d'en faire un mauvais usage, c'est-à-dire de les transformer en armes.

La Société des Nations avait institué le système des sanctions économiques. Il a fait faillite. Les nations unies semblent vouloir y substituer celui de la possession pure et simple. Nous aurions donc affaire à une possibilité de sanctions en quelque sorte constante, à une perpétuelle menace qui peut engendrer d'ailleurs un continuel contrôle: que faites-vous du minerai de fer que nous vous avons vendu? du cuivre? du charbon? etc.

Pour un pays dénué de matières premières et qui possède une belle industrie, le dilemme est presque inévitable: sans adhésion à l'organisation générale, pas de matières premières, donc le chômage ou l'émigration en masse, pas de prospérité, pas d'indépendance. En cas d'adhésion à l'organisation collective, ce sont, en revanche, tous les inconvénients de la surveillance et de l'embrigadement.

Le contrôle que les nations unies exerceront sur la production sera d'autant plus rigoureux que nous sommes voisins de l'Allemagne et de l'Italie et que l'État neutre peut être une sorte de fenêtre ou de porte par où les États dits agresseurs restent tout de même en contact avec le monde.

Concilier l'indépendance de la Suisse au triple point de vue agricole, industriel et financier avec la pauvreté de notre sous-sol, le développement de notre industrie et la mainmise des nations unies sur les richesses de la terre sera probablement le problème le plus ardu de l'après-guerre.

V. L'émigration

Du XVI^{ème} au XIX^{ème} siècle, l'Europe a peuplé des continents entiers. Au XX^{ème} siècle, le mouvement s'est singulièrement ralenti. Les uns après les autres, les pays

²⁹ Exposé «Unsere Kriegsvorbereitungen» du Conseiller fédéral Kobelt dans le Staatsbürgerkurs Winterthour du 24 janvier 1944.

neufs se sont fermés. Pourquoi nous surpeupler, pensaient-ils, comme les Asiatiques qui meurent perpétuellement de faim ou comme les Européens qui s'entre-tuent. Moins nous serons, plus nous serons riches.

Quelques exemples: Le Canada pourrait nourrir cent millions d'êtres humains, il en compte douze millions; les États-Unis 135, quand il y a de la place pour 300; le Brésil 40, place pour 200; l'Argentine 10 à 12, place pour 100, etc.

La guerre a modifié cette conception. Les pays neufs ont senti le vent de la menace. Or, sans population, pas d'armée, pas de défense nationale. Ceci est surtout vrai de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande. L'Australie, par exemple, voudrait élever, semble-t-il, sa population de 7 à 20 millions.

Il peut y avoir là d'intéressantes perspectives pour notre émigration. Il faudrait que tous nos consulats d'Amérique, d'Australie et de Nouvelle-Zélande aient l'œil ouvert et que nous obtenions des contingents.³⁰

VI. Questions techniques

Nous groupons sous ce titre tout ce qui a trait aux communications: voies ferrées; routes; voies fluviales; navigation maritime; espace aérien.

Pays sans accès à la mer, pays privé de matières premières, pays de tourisme, pays de transit, tout ce qui touche aux moyens de communication intéresse la Suisse, et cela depuis les origines (la voie du Gothard).

Pour ce qui est des *voies ferrées*, la Suisse s'emploiera à rétablir aussitôt que possible sa circulation des chemins de fer à travers l'Europe.³¹ Il y a là un débouché pour son industrie ferroviaire, un intérêt pour son tourisme, un avantage pour ses importations et pour ses exportations.

Même attitude vis-à-vis du *système routier* européen et la circulation automobile.³²

En ce qui concerne les *voies fluviales*, la Suisse défend le principe d'après lequel les fleuves appartiennent d'abord aux riverains.

Nous nous heurterons là à la volonté certaine de la Grande-Bretagne de contrôler le cours et surtout l'embouchure du Rhin et à celle de l'URSS d'en agir de même vis-à-vis du Danube.³³

Navigation maritime. Les bateaux suisses auront l'inconvénient, après la guerre, d'être chers; en revanche, ils auront l'avantage d'être nôtres; le fret des autres sera meilleur marché, mais il appartiendra à des nations étrangères. Il faudra considérer les avantages et les inconvénients. Au point de vue de l'indépendance, une flotte suisse paraît nécessaire.³⁴

Espace aérien. Il semble que l'avenir soit jusqu'à un certain point aux transports aériens.³⁵

³⁰ Cf. à ce propos les lettres de l'Office fédéral de l'industrie des arts et métiers et du travail du DFEP à la Division des affaires politiques du DPF du 31 décembre 1946, dodis.ch/235, du 18 février 1947, dodis.ch/274, ainsi que du 21 octobre 1955, dodis.ch/11813.

³¹ Cf. à ce propos la compilation dodis.ch/C1400.

³² Cf. le PVCF N° 1536 du 29 juillet 1949, dodis.ch/7093.

³³ Cf. le PVCF N° 374 du 5 février 1946, dodis.ch/1355.

³⁴ Cf. à ce propos le Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale à l'appui d'un projet de loi sur la navigation maritime sous pavillon suisse du 22 février 1952, dodis.ch/34641.

³⁵ Cf. à ce propos le PVCF N° 1402 du 26 juin 1945, dodis.ch/1241.

Les États-Unis entendent faire triompher le principe de la liberté de l'espace et même celui de la libre utilisation des aérodromes.

Pour la Suisse, la question est complexe. Elle est à la fois politique, militaire, économique et technique.

Elle est politique en ce sens que les principes relatifs à l'utilisation de l'espace aérien s'intégreront dans l'ensemble des dispositions qui régiront l'organisation internationale générale.

Elle est militaire pour autant que les nouvelles théories américaines heurtent nos conceptions actuelles en fait de défense de l'espace.

Elle est économique, car elle est un des aspects de la circulation des voyageurs et des marchandises autour de la terre.

Elle est technique enfin, car sans un grand aérodrome il n'y a pas de ligne internationale qui puisse faire escale en Suisse.³⁶

³⁶ Cf. à ce propos l'Arrêté fédéral concernant la construction de l'aéroport continental de Bâle-Mulhouse à Blotzheim du 22 décembre 1949, dodis.ch/34560.