

- BO.

*A toutes fins utiles pour la Commission
que le Chef du Département aura avec
M. le Ministre Gorgé, actuellement en Suisse.*

17.V

82

Monsieur le Conseiller fédé-
ral Petitpierre.

L'exposé présenté par le Colonel Commandant
de Corps Gonard à l'assemblée des délégués de
la Nouvelle Société Helvétique à Soleure, le
4 mars 1951, examiné du point de vue de la
neutralité.

I.

L'exposé ci-dessus mentionné était consacré à la situation militaire de la Suisse et aux conceptions défensives de l'armée. Le Colonel Gonard insista avec force sur la volonté de résistance de cette dernière et sur la volonté d'indépendance du peuple suisse tout entier. "Le but que nous poursuivons est d'assurer envers et contre tout, en tout temps, notre existence de nation indépendante maîtresse de ses propres destinées."

En ce qui concerne l'agresseur envisagé pourtant, le Colonel Gonard développe une conception assez unilatérale. Le seul ennemi qu'il a en vue est en effet l'URSS. A aucun moment de sa conférence, il n'a évoqué l'éventualité d'une attaque venant d'ailleurs. Nous citons les passages caractéristiques à cet égard:

"On redoute à la fois une submersion du pays par des effectifs considérables et les effets dévastateurs de la bombe atomique.

Il ne faut pas sousestimer le fait que l'ennemi de par ses aspirations et ses méthodes de contrainte, sera certainement appelé à faire des efforts divergents. Il ne peut négliger ni l'Asie ni le Moyen Orient, pas davantage la Scandinavie et les Balkans, s'il fait son effort principal en direction des côtes de l'Atlantique. Sur son propre territoire, sur ceux des Etats satellites et des pays conquis il est obligé de stationner d'importantes forces de police. Enfin n'oublions pas que, s'ils veulent se défendre, les peuples de l'occident ont ensemble une population à peu près équivalente à celle de la Russie et qu'en ce qui nous concerne, l'exiguité de notre territoire limite forcément ce que j'appellerai sa capacité d'absorption." (p. 3)

Néanmoins les discussions sur la possibilité de nous défendre ont un caractère très académique. Car notre peuple sait qu'il court le danger de perdre ses li-



bertés, de devoir renoncer à sa conception de la vie sociale et politique, de sorte qu'avec une unanimité frappante il est décidé à se défendre quels que soient les circonstances et les moyens employés contre nous." (p. 4)

Notre but, on ne saurait assez le répéter, est de sauvegarder notre existence de nation libre et pour cela, dans la situation actuelle caractérisée par le déséquilibre des forces, il s'agit avant tout de durer et d'adopter un dispositif permettant de résister longtemps." (p. 5)

On ne saurait plus clairement désigner l'Union soviétique comme l'agresseur.

Dans d'autres passages de sa conférence, le Colonel Gonard s'exprime dans un sens nettement péjoratif au sujet de l'Union soviétique et du soldat soviétique. Nous citons également ces passages:

"Nous avons apposé notre signature au bas des conventions internationales qui régissent le droit de la guerre. Notre force, surtout comme petit Etat, est de rester dans la légalité et de faire honneur à notre signature, même s'il devait en résulter pour nous de sérieux inconvénients. Le fait qu'un ennemi illoyal n'en ferait pas autant ne serait pas encore une justification admissible. Le fait d'être attaqué par des barbares ne doit pas faire de nous des barbares. Nous sommes des civilisés qui ne veulent pas renier toute une tradition de loyauté." (p. 9)

N'oublions pas que les représailles sont d'autant plus cruelles que celui qui les exerce est moins cultivé ou civilisé, ou, disons-le, moins européen et qu'en ce sens l'Europe n'a peut-être pas encore subi le pire de ce qui pourrait lui arriver." (p.11)

Notre tâche consiste à examiner, non pas si le Colonel Gonard a raison ou a tort en substance, mais si de telles déclarations, faites par un des officiers de l'armée suisse, sont conformes à la neutralité.

II.

Seuls peuvent engager internationalement l'Etat par leurs déclarations les organes auxquels le droit international reconnaît cette faculté, soit en vertu de leur position juridique en droit interne, soit en vertu de pouvoirs spéciaux (organes diplomatiques).

Représente l'Etat en vertu de sa situation constitutionnelle le Chef de l'Etat. Il s'agit là de l'organe le plus élevé, habilité à représenter l'Etat en dernière instance vis-à-vis de tous les Etats étrangers (jus repraesentationis omnimodo). En Suisse le Conseil fédéral est le Chef de l'Etat. L'art. 14 de la LF du 26 mars 1914 sur l'organisation de l'administration* attribue, il est vrai, au Président de la Confédération la représentation extérieure de cette dernière. Cette norme ne saurait pourtant rien changer au fait que, constitutionnellement, c'est le Conseil fédéral in corpore qui constitue l'autorité exécutive et dirigeante supérieure de la Confédération et qui est chargé d'une façon générale des relations extérieures (CF 95, 102 ch. 8).

Le ministre des Affaires étrangères - en Suisse le Conseiller fédéral chargé du Département politique - ainsi que le président du conseil des ministres possèdent un pouvoir de représentation générale. Ils sont considérés comme les représentants directs du chef de l'Etat et leur compétence est présumée pour tout ce qui regarde les affaires étrangères et les traités. Leurs déclarations lient l'Etat, mais les traités signés par eux devront être ratifiés par le chef de l'Etat. Les autres ministres, resp. les autres Conseillers fédéraux, ne sont censés jouir d'un pouvoir de représentation que pour les affaires de leur ressort. (VERDROSS, 224; GUGGENHEIM, Lehrbuch des Völkerrechts, I, 446/50; LISZT, Völkerrecht 183/5; HOLD-FERNECK, Lehrbuch des Völkerrechts, II, 118 ss; SAUER, Grundlehre des Völkerrechts, 147/51).

Il ressort de ce qui précède qu'un discours politique prononcé par le chef du Département militaire, par exemple, n'aurait aucun effet juridique vis-à-vis de l'étranger. Qu'il puisse avoir une grande importance politique, c'est ce qu'il faut souligner, car il exprimera l'opinion d'un des membres du collège auquel est confiée la politique étrangère de la Suisse, membre qui participe donc à la formation de cette politique. Ainsi il faudra utiliser, pour mesurer l'importance et la signification réelle de ses déclarations, les mêmes critères qu'à l'égard des organes autorisés à représenter l'Etat.

En ce qui concerne l'Armée, elle est organe international de l'Etat dès qu'elle se trouve, en temps de paix, hors du territoire national (SAUER, 153). En outre, les commandants militaires peuvent, en temps de guerre, faire des déclarations et conclure des conventions au nom de l'Etat (conventions militaires telles que trêves, armistice, échange de blessés etc.). Leur compétence est ici présumée (HOLD-FERNECK, Lehrbuch, II, 129; GUGGENHEIM, I, 479/80; SAUER, 151, 153; LISZT, 186). Les autorités mili-

*) fédérale

taires d'occupation peuvent également conclure des conventions internationales dans un cadre limité (VERDROSS, 361).

A contrario, il résulte de l'alinéa précédent que les chefs de l'armée, en temps de paix et sur territoire national, n'ont aucun pouvoir direct de représentation. Cela résulte également du fait qu'ils n'appartiennent pas aux organes internationaux mentionnés plus haut.

Mais ainsi que nous l'exposons pour les Conseillers fédéraux pris individuellement, ce qui est sans signification juridique n'est peut-être pas sans importance politique. Un des chefs de l'armée ne peut exprimer publiquement une opinion sans qu'elle passe pour être celle de son gouvernement (exemple: MacArthur!). Un gouvernement qui, sans le désavouer, laisserait un des chefs de l'armée libre d'exprimer certaines opinions politiques, court le risque que ces opinions lui soient attribuées. Il les endosse en une certaine mesure, car il crée l'impression que le militaire en question est revêtu par lui de pouvoirs sur le plan international ou est du moins chargé par lui du soin de formuler sa politique. La conférence prononcée par le Colonel Gonard doit en conséquence être examinée selon les critères valables pour les déclarations des organes internationaux de la Suisse, bien qu'il n'en soit pas un.

En un certain sens, on peut dire que les déclarations d'un chef militaire ont, pour la neutralité, tout autant sinon plus d'importance que celle d'un organe politique, car elles mettent en cause l'armée, c'est-à-dire la plus sûre sauvegarde de la neutralité et la meilleure garantie pour les autres Etats que la Suisse saura faire respecter cette dernière. Laisser entrevoir que l'armée refusera peut-être de se battre contre tel ou tel envahisseur ou qu'elle est prête à faire cause commune avec un des adversaires, serait de nature à ébranler dangereusement à l'étranger la confiance en notre neutralité. Or l'efficacité de la neutralité repose en grande partie sur la confiance que le neutre sait inspirer aux autres Etats aussi bien dans son impartialité que dans sa volonté de se défendre. Les paroles que prononce en public un chef militaire, bien loin de n'avoir pas d'incidence en politique, peuvent avoir toutes sortes de répercussions en ce domaine. Elles doivent donc être pesées avec d'autant plus de soin (Rapport du Conseil fédéral sur le régime de la presse, 222/23; POINTET, La neutralité de la Suisse et la liberté de presse, 37).

III.

Dans le premier groupe des déclarations que nous avons relevées, le Colonel Gonard envisage, nous l'avons vu, l'attaque de la Suisse par l'Union soviétique et la

résistance de l'armée, jusqu'à ce que le secours vienne de l'extérieur. On pourrait être tenté d'en conclure que l'armée ne se battra pas contre un envahisseur "occidental", - ce qui serait une violation flagrante de la neutralité permanente. Ce n'est sans doute pas là la pensée du Colonel Gonard qui considère peut-être cette hypothèse comme invraisemblable. Mais, en tous cas, il donne l'impression que les plans de l'armée sont conçus uniquement pour parer à une agression soviétique. Et cela aussi est contraire aux exigences de la neutralité permanente qui veut que le pays neutre se tienne prêt à faire face à toutes les éventualités, qu'il fortifie par exemple toutes ses frontières, de manière à ce qu'aucun des adversaires ne se trouve désavantagé à l'égard de l'autre, quel que soit le développement de la situation. De telles déclarations pourraient ainsi inciter l'étranger à croire que nous négligeons nos devoirs de neutres.

On pourrait également, avec un peu d'imagination, en déduire que la Suisse a déjà pris des mesures en vue d'être secourue par les armées occidentales. Cela touche au problème délicat des alliances. Il suffit ici d'indiquer que, politiquement parlant, une alliance même défensive et purement unilatérale, c'est-à-dire jouant uniquement en faveur de la Suisse, constituerait un risque pour la neutralité. Inutile de dire que donner lieu à de telles suppositions nous nuirait d'autant plus qu'elles ne correspondent pas à la réalité.

Enfin le neutre qui veut inspirer confiance en sa volonté de neutralité doit se garder de donner l'idée qu'il manque, lui, confiance dans la volonté des autres Etats de la respecter. Ce serait une sorte d'encouragement préalable à un adversaire éventuel de commettre une agression. En tous cas, une telle attitude de la part du neutre serait de nature à faire douter de sa volonté de neutralité; elle pourrait être, en effet, interprétée comme un acte inamical, car elle reviendrait dans une certaine mesure à prendre position dans le conflit.

Le Colonel Gonard laisse entendre aussi que l'Union soviétique pourrait bien violer les conventions qu'elle a conclues sur le droit de la guerre. La forme conditionnelle qu'il donne à sa phrase ne réussit pas à dissimuler le ton de quasi-certitude du paragraphe entier. C'est là une grave accusation qui, dans la bouche d'un chef d'Etat, constituerait une atteinte à l'honneur. Elle est d'autant moins à sa place de la part d'un haut fonctionnaire suisse que c'est la Suisse qui a invité l'URSS à participer à la conférence de Genève de 1949 et qu'elle l'a fait certainement dans l'espoir que l'Union soviétique observerait les conventions à l'élaboration desquelles elle aurait participé.

Le jugement défavorable que le Colonel Gonard porte sur l'URSS et son armée (barbares, moins européen, moins civilisé que les autres peuples de l'Europe) pourrait à son tour faire supposer que la Suisse a déjà pris parti dans l'éventualité d'un conflit armé. Outre que l'Europe n'est pas sans reproche en ce domaine, c'est là une appréciation qu'un gouvernement neutre - et donc les officiers supérieurs d'une armée neutre - ne saurait exprimer publiquement, s'il prend au sérieux la politique de neutralité (ROBERT, Etude sur la neutralité suisse, 80).

Ce qui précède vaut aussi bien pour le temps de guerre que pour le temps de paix - ou de "guerre froide" -. Les principes de la politique de neutralité ne diffèrent pas à ce point de vue. C'est dans les périodes de paix, du reste, que le neutre s'appliquera à créer les conditions favorables au maintien de sa neutralité en temps de guerre.

Conclusions:

Nous avons dit que, du point de vue de la politique de neutralité, les déclarations d'un officier supérieur devaient être soumises aux mêmes critères d'appréciation que celles des membres du gouvernement. Or nous devons constater que la conférence Gonard contenait des déclarations difficilement conciliables avec la politique de neutralité de la Suisse et pouvaient même être interprétées comme l'indice d'une violation possible des devoirs de la neutralité permanente.

La critique que M. le Ministre Gorgé a fait à ce propos est donc justifiée (lettre du 6 avril 1951). Il est seulement surprenant que M. Gorgé ne s'en prenne qu'à une phrase et justement la plus anodine, à notre sens, de celles que nous avons relevées.

Berne, le 16 mai 1951.

