

Le Conseil fédéral aux Puissances représentées à la Conférence de la Paix¹

Berne, 8 février 1919

MÉMORANDUM RELATIF À LA NEUTRALITÉ DE LA SUISSE²

Au moment où les représentants des Puissances, réunis à Paris, se disposent à jeter les bases d'une nouvelle organisation internationale, la Confédération suisse tient à rappeler l'origine et le caractère de sa neutralité. Elle croit devoir confirmer la nécessité de cette institution séculaire et indiquer le rôle qui peut lui être réservé à l'avenir.

Fidèle à sa politique traditionnelle, le Gouvernement fédéral a remis aux Puissances, le 4 août 1914, la note suivante: «En vertu du mandat spécial qui vient de lui être décerné par l'Assemblée fédérale, le Conseil fédéral déclare formellement qu'au cours de la guerre qui se prépare, la Confédération suisse maintiendra et défendra, par tous les moyens dont elle dispose, sa neutralité et l'inviolabilité de son territoire, telles qu'elles ont été reconnues par les traités de 1815. Elle observera elle-même la plus stricte neutralité vis-à-vis des Etats belligérants.»

Les Puissances ont expressément reconnu la neutralité suisse. L'intégrité du territoire helvétique a été respectée.

En gardant ses frontières pendant toute la durée des hostilités, la Suisse a scrupuleusement tenu les engagements d'honneur, librement pris par elle en 1815 et qui, hors le cas de légitime défense, lui interdisent de participer à aucune guerre.

La Confédération est en droit d'insister sur le caractère non pas occasionnel, mais permanent de sa neutralité. Sa politique de paix est l'application d'un principe érigé, dès le début du XVI^{me} siècle, en maxime d'Etat. Les Suisses qui, pour des causes qui n'étaient pas la leur, ont prodigué leur sang sur tous les champs de bataille de l'Europe, n'en ont pas moins adopté et maintenu la neutralité comme principe directeur de leur propre politique³. Ils l'ont inscrite dans la Constitution de leur Etat fédératif. La déclaration du Conseil fédéral en date du 4 août 1914 n'est que la répétition d'une série de décisions identiques, adoptées par les Diètes

1. Selon le procès-verbal du Conseil fédéral du 8 février, date à laquelle le Conseil fédéral a discuté de la version définitive du mémorandum, la distribution de ce texte était la suivante: [...]. Das politische Departement wird beauftragt, das Memorandum durch Herrn Minister Dunant in Paris der Regierung der französischen Republik mit einer entsprechenden Note überreichen zu lassen, ferner dasselbe auch sämtlichen Staaten zuzustellen, mit denen die Schweiz diplomatische Beziehungen unterhält oder die an der Pariser Konferenz vertreten sind. [...] (E 1004 1/270, n° 492).

2. Selon le procès-verbal du Conseil fédéral du 3 février 1919 (E 1004 1/270, n° 427), le projet de ce mémorandum avait pour auteur le professeur Max Huber (texte imprimé du projet in E 1001 1/EPD 1.1.-30.9.1919). On trouve encore une version dactylographiée corrigée par Calonder et la version allemande du texte définitif du mémorandum in E 2001 (B) 8/6.

3. Le projet imprimé portait: politique de paix.

fédérales au cours de quatre siècles. Les Suisses ont affirmé ainsi les premiers leur foi en l'idéal supérieur qui est appelé à triompher dans la Ligue des Nations. Cette attitude systématiquement pacifique n'a pas d'équivalent dans l'histoire.

La neutralité helvétique n'est pas seulement l'application de règles du droit des gens et de conventions internationales. Elle est avant tout l'expression de la conviction profonde et de la volonté arrêtée du peuple suisse, qui a toujours fait preuve à cet égard d'une sincérité et d'une loyauté immuables. Il ne comprendrait pas l'abandon d'une maxime politique dont la valeur lui a été prouvée par une expérience séculaire.

La neutralité de la Suisse a un caractère propre qui la distingue de toutes les autres. Elle est une des conditions essentielles de la paix intérieure, de l'union et, par suite, de l'indépendance d'une nation formée d'éléments divergents par la langue et par la culture. Et la Suisse tient à cette diversité qui est pour elle, malgré l'exiguïté de son territoire, la source d'une vie nationale intense.

Le maintien de cette institution séculaire est aussi précieux⁴ pour l'Europe que pour la Suisse elle-même. Ce n'est pas sans raison que les grandes Puissances, réunies en 1815 à Paris, ont déclaré que «la neutralité et l'inviolabilité de la Suisse et son indépendance de toute influence étrangère *sont dans les vrais intérêts de la politique de l'Europe entière*». Cette déclaration a gardé toute sa valeur.

La Confédération helvétique doit comme par le passé rester la fidèle gardienne des passages des Alpes.

Dans le conflit actuel comme en 1871, la Suisse neutre a pu rendre à l'humanité des services bien plus grands que si elle était entrée dans la lutte⁵. C'est la neutralité permanente qui a permis à la Croix-Rouge internationale, née en Suisse, de déployer son activité féconde et, récemment, de pénétrer jusque dans les milieux fermés par l'anarchie. C'est également en raison de sa neutralité qu'à un moment où les rapports entre belligérants avaient entièrement cessé, la Suisse a joui du privilège de renouer, dans le domaine de la charité, les relations qui devaient à tout prix être reprises, pour épargner au monde une aggravation nouvelle de ses souffrances. Demeurée une île de paix au milieu de la tourmente, elle a pu assurer, pendant quatre ans, l'hospitalisation et le transport des victimes de la guerre, le ravitaillement, dans toutes les directions, des prisonniers et des populations civiles et la transmission de correspondances innombrables rétablissant un lien précieux entre ceux qu'une crise formidable avait brutalement séparés. Enfin, c'est grâce à sa neutralité que la Confédération a pu suppléer pour sa part à la rupture des relations diplomatiques entre belligérants.

La Suisse salue avec joie l'avènement⁶ d'une Ligue des Nations faisant du droit et de la justice la base inébranlable des relations internationales; elle espère y trouver la place qui convient à ses traditions de démocratie fédérative et pacifique.

4. *Le projet imprimé portait*: aussi indispensable à l'Europe qu'à la Suisse elle-même.

5. *Le projet imprimé portait*: la mêlée.

6. *Le projet imprimé portait*: La Suisse souhaite qu'il soit créé.

Il est possible que ce grand idéal ne puisse être atteint que par étapes successives. On peut concevoir que, dans la Ligue des Nations, la guerre reste provisoirement tolérée après qu'auront été épuisés tous les moyens de conciliation prescrits.⁷ Dans ce cas la Confédération helvétique se retrouverait dans une situation analogue à celle qui a donné naissance à son système de neutralité permanente.

Si même, comme la Suisse le désire ardemment,⁸ la Ligue des Nations parvient à proscrire en droit et en fait la guerre au sens actuel du terme, le maintien de la neutralité traditionnelle se justifiera⁹ à l'égard des mesures d'exécution militaire que la Ligue pourrait être appelée à décréter. Et l'on peut affirmer qu'en maintenant sa neutralité, la Suisse rendra à la Ligue un service plus grand qu'en prêtant son concours actif à des sanctions militaires, même au cas où il s'agirait de ses voisins. Elle continuera à assurer, par ses propres forces, la garde de la forteresse centrale de l'Europe et à offrir un asile sûr à la Croix-Rouge internationale et aux autres services qui pourraient y être rattachés.¹⁰

C'est la neutralité qui a permis de maintenir pendant des siècles le lien unissant des peuples de races, de langues et de confessions différentes. C'est par l'observation scrupuleuse de ce principe que les Cantons suisses ont pu développer entre eux un esprit de compréhension basé sur le respect mutuel de leurs personnalités. La plus ancienne des Républiques existantes serait heureuse d'apporter à la Ligue des Nations le fruit d'une expérience séculaire, acquise au cours du développement progressif et laborieux de son régime fédératif. Ce n'est qu'en restant fidèle à ses principes traditionnels qu'elle estime être¹¹ en mesure d'occuper dans la Ligue des Nations, pour le bien de tous, la place que lui assigne son passé.

7. *Le projet imprimé comportait cette phrase supplémentaire:* Il se pourrait aussi que la Ligue ne comprît pas, dès le début, toutes les nations voisines de la Suisse.

8. *Adverbe ajouté au texte du projet imprimé.*

9. *Le projet imprimé portait:* s'imposera.

10. *Le projet imprimé comportait cette phrase supplémentaire:* D'autre part, la Ligue des Nations aura un intérêt majeur à admettre dans son sein un ou plusieurs Etats dont le territoire inviolable assurera aux institutions internationales un siège intangible et, par là même, une atmosphère d'impartialité. *Passage supprimé lors de la discussion du texte du mémorandum par le Conseil fédéral dans sa séance du 8 février, cf. E 1004 1/270, n° 492.*

11. *Le projet imprimé portait:* sera.