

122  
Département Politique Suisse

Division des Affaires étrangères

Berne, le 12 janvier 1920.

Prière de rappeler ces initiales  
dans la réponse.

Au C O N S E I L F E D E R A L .

Note du Conseil Suprême.  
Société des Nations et  
neutralité de la Suisse.

Le Conseil fédéral a adressé, en date du 6 décembre 1919, un aide-mémoire aux signataires du Traité de paix et aux Etats invités à adhérer à la Société des Nations avec lesquels la Confédération entretient des relations diplomatiques permanentes. Le but de l'aide-mémoire était de tirer au clair la question de savoir si le vote populaire concernant l'accession de la Suisse à la Société des Nations pouvait intervenir sans inconvénients après le délai des deux mois, prévu dans l'article 1 du Pacte, étant entendu que le Conseil fédéral aurait cependant fait la déclaration en quelque sorte provisoire d'accession avant l'expiration des deux mois sur la base de l'arrêté de l'Assemblée fédérale. La thèse du Conseil fédéral était que le retard du vote populaire au delà des deux mois ne pouvait pas nuire à la Suisse et que celle-ci aurait conservé même dans l'hypothèse du retard, tous les avantages qui sont reconnus aux membres originaires de la Société. L'aide-mémoire a été soumis par le Gouvernement de la République française au Conseil Suprême. Celui-ci a fait consigner le soir du 4 janvier sa réponse, datée du 2, à notre Légation de Paris qui nous en a transmis le texte, par voie télégraphique d'abord, le 5. La réponse du Conseil Suprême touche <sup>aux</sup> quatre points suivants:

- 1) Elle fait savoir qu'une déclaration d'accession sous réserve du vote populaire n'est point une déclaration sous réserve au sens du Pacte de la Société des Nations.
- 2) Elle remarque que la date du 28 avril 1919 indiquée par le Conseil fédéral comme la date du Pacte de la Société des Nations est inexacte. Le seul texte officiel du Pacte est celui qui a été



signé par les Puissances; or la date du 28 avril ne s'y applique pas.

3) Elle conteste la thèse du Conseil fédéral d'après laquelle la réalisation de la Société des Nations exige la ratification de toutes les grandes Puissances et insiste dans l'idée que la ratification de trois grandes Puissances suffit à la mise en vigueur du Traité avec toutes les conséquences qui en découlent.

4) Elle réserve l'examen de la question qui a trait aux rapports entre les articles 21 et 435 du Traité de paix et entre l'accession de la Suisse à la Société des Nations et sa neutralité perpétuelle.

Il n'est point douteux que cette réponse du Conseil Suprême a jeté de l'inquiétude dans l'opinion publique suisse. Le Conseil fédéral ne peut pas en être satisfait.

M. Clémenceau, président du Conseil Suprême, a fait parvenir, le 10 courant, au Président de la Confédération un télégramme par lequel il l'avertit que le même jour a été adressé à Paris le protocole de ratification du Traité de paix avec l'Allemagne et qu'un exemplaire officiel de ce Traité a été déposé à notre Légation à Paris. Des grandes Puissances quatre ( toutes à l'exception des Etats-Unis) ayant ratifié le Traité de paix, celui-ci est entré en vigueur. Le délai des deux mois a commencé à courir le 10 courant et il expirera donc le 10 mars.

Il découle de cette situation que la Suisse, si elle veut en tout état de cause conserver les avantages d'un Etat originaire, doit présenter sa déclaration au plus tard le 10 mars. Or, comme une déclaration sous réserve du vote populaire ne serait point, d'après la thèse du Conseil Suprême, à considérer comme juridiquement suffisante, il s'en suit que la Suisse serait tenue à provoquer le vote populaire avant le 10 mars. Le dernier jour utile pour un scrutin populaire serait le dimanche, 7 mars. Mais ici surgit une autre difficulté très grave. L'arrêté de l'Assemblée fédérale, en date du 21 novembre, ne permet pas au Conseil fédéral d'ordonner le scrutin popu-

laire avant que toutes les cinq grandes Puissances n'aient fait la déclaration d'accession formelle à la Société des Nations. Or, si quatre des grandes Puissances ont déjà fait acte définitif d'accession la cinquième, les Etats-Unis, non seulement n'a encore pris aucune décision, mais laisse subsister l'incertitude la plus absolue soit sur le temps soit sur le fait lui-même de l'accession.

La Suisse risque ainsi de se trouver dans la situation de pouvoir faire la déclaration d'accession dans le délai des deux mois sur la base du vote de l'Assemblée fédérale, mais de ne pouvoir provoquer le scrutin populaire dans le délai utile et de perdre ainsi les avantages reconnus aux Etats appelés comme membres originaires.

Mais même si les Etats-Unis se décidaient, d'ici à quelques jours, à entrer dans la Société des Nations et que le Conseil fédéral se trouvât ainsi dans la possibilité matérielle d'ordonner le scrutin populaire pour le Dimanche, 7 mars, il faut admettre que la réserve d'examen formulée par le Conseil Suprême au sujet de la neutralité perpétuelle de la Suisse laisserait planer sur le vote populaire un malaise et une incertitude dangereuse. Il n'est point téméraire de dire que ce malaise et cette incertitude donneraient aux adversaires de la Société des Nations en Suisse un argument d'une force décisive. Il nous paraît donc que le Conseil fédéral ne peut pas demeurer sous le coup de la réponse du Conseil Suprême et qu'il doit engager immédiatement une action diplomatique des plus énergiques pour rechercher et atteindre un double résultat. Le premier résultat à atteindre est de faire comprendre au Conseil Suprême ou, si celui-ci se dissolvait, à son héritier naturel, le Conseil de la Société des Nations, qu'en demandant à la Suisse de faire voter le peuple avant le 10 mars, on lui demande une chose politiquement impossible et, dans tous les cas, extrêmement dangereuse à l'issue affirmative du vote. La Suisse doit donc préciser encore une fois son point de vue et sa situation et faire toutes ses réserves. Il ne

sera probablement pas possible d'obtenir que le Conseil Suprême revienne expressément sur la thèse et reconnaisse le bien fondé de la nôtre; ce serait lui demander un désaveu; il suffira, à notre avis, d'avoir une adhésion tacite ou de tolérance à l'opinion suisse. Le deuxième résultat, - de beaucoup le plus important, parce qu'il touche à un point vital, tant pour l'issue du vote populaire que, et avant tout, pour les destinées futures de la Suisse, - le deuxième résultat à atteindre est d'obtenir du Conseil Suprême une reconnaissance explicite de la thèse suisse sur la question de la neutralité perpétuelle. Nous avons cru jusqu'à ce jour que les assurances verbales données l'année passée par Wilson, Clémenceau, Poincaré, Lord Robert Cecil et d'autres à nos représentants, Messieurs Ador, Calonder, Huber, Rappet et surtout la teneur et la genèse de l'art. 435 du Traité de paix négocié dans le but très précis de faire reconnaître notre neutralité comme une institution pleinement compatible avec les dispositions du Pacte de la Ligue des Nations, nous avons cru que les assurances verbales et l'art. 435 avaient dissipé tout ~~le~~ doute sur la question de la neutralité. La réserve d'examen formulée par le Conseil Suprême nous oblige à insister pour que pleine clarté soit faite. L'opinion publique ne comprendrait pas que cette réserve d'examen ayant été formulée, nous ne fassions pas un effort immédiat et nécessaire pour faire résoudre la réserve dans le sens de notre droit de notre vœu et de notre intérêt.

Le Département Politique est d'avis que l'action diplomatique à engager doit d'abord l'être par écrit et qu'elle doit consister dans l'envoi d'une note <sup>note</sup> ou d'un memorandum au Conseil Suprême. Cette <sup>note</sup> exposerait encore une fois la thèse suisse tant dans la question du délai des deux mois que, et surtout, dans la question de la neutralité. Elle demanderait que le Conseil Suprême reconnaisse expressément notre interprétation des art. 21 et 435 du Pacte de la Ligue. Elle serait communiquée en même temps à tous les Etats qui ont reçu communication de l'aide-mémoire du 6 décembre 1919.

Mais la note écrite ne nous paraîtrait pas suffire. L'importance vitale des intérêts en jeu commande l'envoi d'une mission spéciale à Paris. La note déclarerait que nous nous tenons prêts à envoyer des délégués à Paris et nous chargerions notre Ministre à Paris de faire savoir au Président du Conseil Suprême qu'il nous serait agréable d'être entendus verbalement. Nous ne pensons pas que dans la phase actuelle de la question il faille songer à envoyer à Paris une délégation dont feraient partie un ou plusieurs membres du Conseil fédéral. Il est vrai que l'année passée le Président de la Confédération, M. Ador, et le Chef du Département politique, M. Calonder, allèrent en mission à Paris et négocièrent avec les représentants des grandes Puissances dans la question de la Ligue et dans celle de notre neutralité. Les questions qu'il s'agirait de tirer maintenant au clair ne sont pas moins importantes et moins délicates que celles qui exigèrent, l'année passée, la présence de membres du Conseil fédéral à Paris. Mais, à part que l'envoi de conseillers fédéraux en mission officielle à l'Etranger doit garder, à notre avis, le caractère d'un fait exceptionnel et extraordinaire, il ne nous paraît pas qu'il serait conforme aux intérêts supérieurs de l'Etat et au prestige de son Gouvernement de déléguer maintenant à Paris soit le Président de la Confédération soit un autre membre du Conseil fédéral au risque, - que nous ne considérons nullement comme probable mais qui n'est point absolument exclu - d'essuyer un échec diplomatique des plus graves.

Nous estimons que le Chef de la mission à nommer est naturellement désigné par les circonstances: c'est M. Gustave Ador, ancien Président de la Confédération. Grâce à son prestige, grâce au fait qu'il est parfaitement au courant de toutes les négociations déjà intervenues, il est indiqué comme aucun autre pour présider et diriger la mission dont il s'agit. Nous voudrions lui ajouter comme <sup>deux experts</sup> collaborateurs juridiques: l'un est également désigné par les circonstances c'est M. le prof. Max Huber; l'autre que nous voudrions pro-

poser, est M. le prof. Charles Borgeaud qui est, comme M. Huber, un spécialiste éminent dans toutes les questions touchant à notre neutralité et qui connaît d'ailleurs parfaitement aussi les questions se rattachant à la Société des Nations.

*propositions du D<sup>e</sup>pt. politique et de la Délégation du Conseil fédéral*  
 Sur la base des considérations qui précèdent, le Département Politique a préparé un projet de note ou memorandum au Conseil Suprême. Cette note a été discutée dans le sein de la Délégation pour les affaires étrangères et approuvée par elle. Nous nous réservons de fournir verbalement sur son contenu toutes les explications qui paraîtront nécessaires.

Nous formulons les

*décide:* propositions suivantes:

- 1) Le Conseil fédéral décide de transmettre au Conseil Suprême ou, si celui-ci avait déjà fait place dans l'intervalle de temps, au Conseil de la Société des Nations, à ce dernier, la note diplomatique ou memorandum en français dont les textes <sup>définitifs</sup> français et allemand, ~~sont joints à cette proposition.~~ *ont la teneur suivante (voir annexe)*
- 2) Le Conseil fédéral <sup>de</sup> charger le Département Politique de publier l'aide-mémoire du 6 décembre 1919, la note du Conseil Suprême et le memorandum du Conseil fédéral dès que ce dernier aura été remis à sa destination.
- 3) <sup>de communiquer</sup> Le memorandum sera communiqué à tous les Etats qui ont reçu communication de l'aide-mémoire du 6 décembre 1919.
- 4) Pour le cas où le Conseil-Suprême ou le Conseil de la Société des Nations exprimeraient le désir d'entendre verbalement des délégués suisses, il est doré et déjà entendu que la mission diplomatique serait constituée par Messieurs Gustave Ador, ancien Président de la Confédération, <sup>et</sup> le Professeur Max Huber, et le Professeur Charles Borgeaud.

*4) d'envoyer une mission diplomatique spéciale à Paris, chargée d'exposer les vues du Conseil fédéral sur les différents points à élucider, et de nommer membres de cette mission le sous-secrétaire d'une augmentation des membres de la mission.*

Extrait du procès-verbal au Département Politique, Affaires Etrangères, pour exécution.

2 annexes.

DÉPARTEMENT POLITIQUE FÉDÉRAL

