

E 2001 (B) 8/4

*Le Conseil fédéral aux Signataires des Traités de Paix  
et aux Etats invités à adhérer à la Société des Nations*

N

Berne, 14 janvier 1920

Par décision en date du 6 décembre 1919<sup>1</sup>, le Conseil fédéral suisse avait arrêté les termes d'un aide-mémoire, à l'intention des Puissances devant faire partie de la Société des Nations, dans lequel il exprimait l'opinion qu'une notification faite sur la base de la décision prise par les Chambres fédérales en faveur de l'accession à la Société devrait avoir l'effet de réserver à la Suisse les droits d'un Etat invité à accéder au Pacte en qualité de membre originaire, alors même que le vote populaire requis par les principes constitutionnels suisses ne pourrait pas avoir lieu dans le délai de deux mois après l'entrée en vigueur du Pacte.

Le Gouvernement de la République française ayant fait connaître cet aide-mémoire au Conseil suprême des Puissances alliées et associées, celui-ci a adressé à la Légation de Suisse à Paris, par l'entremise du Secrétariat général de la Conférence de la Paix, une note, datée du 2 janvier 1920, de la teneur suivante: [...]<sup>2</sup>

A la réception de cette communication du Conseil suprême, le Conseil fédéral a cru devoir préciser le point de vue de la Suisse dans un mémorandum dont le texte est annexé à la présente note et qu'il tient à communiquer aux Puissances auxquelles il a eu l'honneur d'adresser son aide-mémoire du 6 décembre dernier.

ANNEXE

Berne, 13 janvier 1920

MÉMORANDUM

En date du 6 décembre 1919, le Conseil fédéral suisse a adressé un aide-mémoire aux signataires des Traités de Paix et aux Etats invités à adhérer à la Société des Nations avec lesquels la Confédé-

- 
1. Cf. n° 180.
  2. Cf. n° 211.



ration entretient des relations diplomatiques permanentes. Le Conseil fédéral y exprimait l'opinion que la Suisse pouvait, par une notification basée sur la décision de l'Assemblée fédérale<sup>3</sup> et effectuée dans le délai de deux mois fixé par l'article 1 du Pacte de la Ligue, se réserver les droits d'un Etat invité à faire partie de la Société comme membre originaire, même si le vote du peuple et des cantons suisses, dicté par les principes de la Constitution fédérale, ne pouvait pas avoir lieu dans ce délai.

Le Gouvernement de la République française ayant fait connaître cet aide-mémoire au Conseil suprême, celui-ci s'en est occupé et a fait parvenir au Conseil fédéral une réponse datée du 2 janvier 1920. En présence de cette réponse, le Conseil fédéral estime devoir préciser et développer son point de vue. Il le croit d'autant plus nécessaire que l'exposé du Conseil suprême touche également à un point — la question de la neutralité — dont l'aide-mémoire ne faisait pas mention et qui est pour la Suisse d'une importance décisive, comme il sera exposé plus loin.

En ce qui concerne le moment et la forme de la déclaration d'accession, le Conseil suprême soutient une interprétation rigoureusement littérale, qui est évidemment exacte. Mais le Conseil fédéral avait été et demeure d'avis qu'il serait conforme à l'esprit du Pacte de la Ligue de tenir compte aussi, dans l'application de cette disposition, des institutions démocratiques de la Suisse. Jamais encore un peuple n'a eu à se prononcer directement sur un traité international d'une pareille envergure. Les électeurs suisses, gardiens jaloux de l'indépendance de leur pays, tiennent à examiner avec soin le projet qui leur est soumis. Le travail qui tend à éclairer le peuple avant le vote ne peut se faire d'une manière utile et efficace que lorsque la mise en vigueur du Traité de Paix aura créé un état de droit bien défini.

Il n'a nullement échappé au Conseil fédéral suisse que le texte qui figure aux articles 1 à 26 du Traité de Paix du 28 juin 1919 est le seul qui fasse autorité; aussi n'a-t-il pas soumis d'autre texte aux Chambres fédérales. La divergence apparente d'opinion entre le Conseil fédéral et le Conseil suprême n'a donc qu'une portée purement théorique. Le Conseil fédéral aime à envisager dans la manifestation unanime de la Conférence de Paris du 28 avril l'acte créateur qui donne corps à la volonté de fonder, sous le nom de Société des Nations, une organisation internationale indépendante. Les Traités de Paix, dans lesquels le Pacte de la Ligue des Nations a été inséré, ne concernent pas directement la Suisse, restée neutre pendant la guerre. C'est la raison qui lui a fait conserver dans l'article 4 du Pacte la désignation nominale des cinq Puissances représentées à titre permanent dans le Conseil au lieu de l'expression «les cinq grandes Puissances alliées et associées» qui se trouve parfaitement à sa place dans le Traité de Paix.

Le Conseil fédéral suisse — pas plus que l'Assemblée fédérale — ne conteste que la disposition finale du Traité de Paix du 28 juin 1919 sur le cours des délais doive s'appliquer aussi à la première partie du Traité (Société des Nations). Il lui semble néanmoins que, jusqu'à l'accession de toutes les cinq grandes Puissances, il manque au Pacte, au point de vue de l'organisation définitive de la Société des Nations, une disposition essentielle. Ce serait, semble-t-il, un fait de la plus grande importance au point de vue politique si l'une des Puissances principales restait à l'écart, ou n'adhérerait qu'avec des réserves limitatives, ou retardait son accession au-delà de toute attente.

L'Assemblée fédérale, en prenant sa décision du 21 novembre<sup>3</sup>, pouvait espérer que la ratification par toutes les cinq grandes Puissances se produirait assez tôt pour que le vote populaire pût avoir lieu dans le délai de deux mois, ou tout au moins peu de temps après. Si cette attente devait être déçue, les Chambres fédérales seraient appelées à examiner la question de savoir si, malgré le fait que leurs prévisions ne se soient pas réalisées, elles maintiennent leur arrêté ou le modifient. Le Conseil fédéral se rend parfaitement compte que la Suisse, et cela notamment en considération du très grand honneur qui lui a été fait par le choix de Genève comme siège de la Société des Nations, ne peut pas renvoyer à une date indéterminée sa décision au sujet de l'accession à la Société aux termes de l'article 1 du Pacte. Elle fera connaître sa décision définitive aussitôt que sa situation constitutionnelle spéciale le lui permettra.

Enfin, le Conseil suprême a réservé l'examen de la connexion qui existe entre les articles 435 et 21 du Traité de Paix du 28 juin 1919, en ce qui concerne la neutralité permanente de la Suisse, connexion qui est mentionnée dans l'introduction de l'arrêté fédéral du 21 novembre 1919.

3. Cf. n° 168.

Le Conseil fédéral a pleine confiance dans les sentiments amicaux que les Puissances alliées et associées ont, à maintes reprises, manifesté à son égard et dans les assurances qu'elles ont donné à la Suisse. Il se croit toutefois obligé de déclarer ce qui suit en ce qui concerne la neutralité perpétuelle de la Suisse.

Dans son mémorandum du 8 février<sup>4</sup> et dans son Message du 4 août 1919<sup>5</sup>, le Conseil fédéral a exposé les motifs pour lesquels la Suisse doit, même au sein de la Société des Nations, conserver sa neutralité perpétuelle. Il maintient ce point de vue dans son intégrité.

Les Délégués de la Suisse, qui se trouvèrent à Paris au mois d'avril 1919<sup>6</sup>, exposèrent à plusieurs personnalités de la conférence les vues de la Suisse dans cette matière. Ils exposèrent notamment, que l'article que la Commission pour la Société des Nations proposait d'insérer dans le Pacte et qui est devenu, dans le texte définitif, l'article 21, pouvait et devait être appliqué tout naturellement à l'Acte du 20 novembre 1815 concernant la neutralité perpétuelle de la Suisse. C'est précisément sur ces entrefaites qu'eurent lieu les négociations au sujet de l'article 435 du Traité de Paix. Cet article est d'une importance décisive. Toutes les Puissances confirment par lui la neutralité perpétuelle de la Suisse et reconnaissent que cette neutralité est un engagement international pour le maintien de la paix, c'est-à-dire un accord non incompatible avec aucune disposition du Pacte de la Ligue. L'identité littérale sur ce point entre les termes de l'article 21 et de l'article 435 du Traité de Paix était voulue et avait donc un but précis. C'est seulement sous la condition de cette double reconnaissance — reconnaissance de la neutralité perpétuelle et reconnaissance de la non incompatibilité de la neutralité avec les dispositions du Pacte de la Ligue, conformément à l'article 21 — que le Conseil fédéral consentit à renoncer, sous réserve de l'approbation des Chambres, à certains droits historiques en Savoie. Toutes les discussions de l'Assemblée fédérale, tant dans la question générale de l'accession de la Suisse à la Société des Nations que dans la question spéciale de l'accord conclu entre le Gouvernement français et le Gouvernement fédéral tel qu'il figure à l'article 435, ont été pénétrées et dominées par ces considérations.

Dans son Message du 4 août 1919 et dans ses déclarations aux Chambres, le Conseil fédéral a exposé d'une manière aussi nette que possible la nature et les effets de la neutralité perpétuelle de la Suisse au sein de la Société des Nations. Il est de son devoir le plus précis d'éclairer, d'abord, le peuple suisse sur la portée des obligations qui découleront pour lui de son entrée dans la Société des Nations. Il tient, en outre à ne pas laisser subsister vis-à-vis des autres Etats un doute quelconque sur la volonté inébranlable de la Suisse de rester neutre. Cette question touche le peuple suisse dans ses fibres les plus intimes. La clarté la plus limpide sur tous les points essentiels est d'ailleurs la première condition d'une consultation populaire.

La neutralité de la Suisse doit rester reconnue dans toutes les guerres, même dans les actions entreprises par la Société des Nations sur la base de l'article 16. Le territoire de la Suisse est et demeure inviolable; elle est prête à tous les sacrifices pour le défendre. Cette inviolabilité est dans l'intérêt supérieur de la Société elle-même. La Suisse ne saurait donc participer à aucune action militaire de la Ligue des Nations, ni admettre un passage ou une préparation d'entreprises militaires quelconques sur son territoire.

Quant à la question des devoirs de solidarité qui résultent pour la Suisse du fait qu'elle sera membre de la Société des Nations, solidarité que la Suisse reconnaît et proclame, le Conseil fédéral s'en est expliqué en détail dans son Message du 4 août 1919 à l'Assemblée fédérale.

Le Conseil suprême ayant abordé, même si ce n'est que sous la forme d'une réserve d'examen ultérieur, la question de la neutralité suisse, le Conseil fédéral se trouve placé dans la nécessité de se renseigner pour savoir si le Conseil suprême ou le Conseil de la Ligue des Nations sont d'accord avec le point de vue suisse dans cette question. Il serait infiniment reconnaissant s'il pouvait obtenir l'assurance que ces Conseils et les Etats qu'ils représentent partagent sa manière de voir. Désireux d'arriver le plus vite possible à une ratification populaire, il ne peut qu'exprimer l'espoir que cette question sera éclaircie sans retard. Il se permettra de faire développer par une mission spé-

4. Cf. DDS 7/1, n° 177.

5. Cf. FF, 1919, vol. IV, pp. 567–713.

6. Cf. DDS 7/1, nos 334, 361, 369, 375, 380, 382, 387, 388.

15 JANVIER 1920

467

ciale sa manière de voir et il est prêt à collaborer, le cas échéant, à la rédaction de déclarations réciproques.

Le Conseil fédéral saisit cette occasion pour proclamer à nouveau qu'une Société des Nations établie sur la plus large base possible constitue, à ses yeux, une nécessité de la politique internationale et qu'il forme le vœu le plus ardent de contribuer, pour autant que cela dépend de lui, à la création de cette œuvre magnifique et nécessaire. S'il demande instamment que la situation spéciale de la Suisse soit prise en considération en ce qui concerne le délai de la déclaration d'accession définitive et s'il insiste sur la reconnaissance de la neutralité perpétuelle de la Suisse au sein de la Ligue, il est persuadé de ne rien demander qui puisse, en quoi que ce soit, nuire aux intérêts de la Société des Nations.

Le Conseil fédéral ne croit pas s'écarter de la vérité en affirmant que, dans aucun pays, le peuple et les autorités n'ont voué à cette question un intérêt plus passionné et une étude plus consciencieuse. La politique suisse se nourrit tout entière des idées de paix et de droit qui forment la substance même du nouvel ordre international. Ces constatations suffisent à éliminer toute ombre de malentendu sur le sens général et la portée de la déclaration du Conseil fédéral.