

20 JANVIER 1920

477

236

E 2001 (B) 8/6

*Les Délégués du Conseil fédéral à Paris, G. Ador et M. Huber,
au Président de la Confédération, G. Motta*

L Secret

Paris, 20 janvier 1920

Nous avons l'honneur de vous remettre sous ce pli, en deux exemplaires, quelques notes qui, à la manière d'une sorte de journal, vous renseigneront sur l'activité de vos délégués durant les deux premiers jours de la mission que vous avez bien voulu leur confier à Paris.

ANNEXE

Lundi, 19 janvier 1920

Arrivés à 10 heures et reçus à la gare par M. Dunant, Ministre de Suisse, nous recevons à 11 heures la visite de M. William Martin, qui nous confirme un télégramme de Londres¹, relatif à l'avis du Secrétariat de la Société des Nations, télégramme dont le texte vous est connu.

A 12 h15, nous voyons M. Dutasta, qui nous recommande de consulter MM. Clemenceau et Jules Cambon particulièrement sur la question de savoir qui a qualité pour nous entendre.

A 4 h 45, nous sommes reçus très amicalement par M. Clemenceau, qui renouvelle les assurances données par lui le 28 avril dernier² à M. le Président Ador, au sujet de notre neutralité. La réserve contenue dans la note du 2 janvier³ ne lui était pas connue. Il s'en montra fort étonné. Il semble qu'il n'ait pas présidé la séance du Conseil dans laquelle furent arrêtés les termes de cette note. Il nous déclare que demain encore (mardi) il présidera le Conseil suprême. MM. Lloyd George et Nitti partiront aussitôt après. M. Clemenceau nous recommande de voir MM. Lloyd George et Nitti, si possible avant la séance du Conseil, afin qu'une réponse puisse nous être donnée séance tenante. Nous avons l'impression qu'il vaut mieux ne pas brusquer les choses, car plusieurs des hommes qui prirent part aux négociations d'avril dernier ne sont plus là ou n'exercent plus les mêmes fonctions (Wilson, Lord Robert Cecil, Clemenceau, Laroche, Dutasta, etc.).

M. Clemenceau fait appeler M. Berthelot, lequel nous dit qu'il a dans ses dossiers des notes relatives à notre mémorandum, pour le cas où le Conseil suprême aurait à discuter ce document. Il nous lit quelques phrases de ses notes. C'est, en somme, une répétition du mémoire du 2 janvier 1920.

M. Berthelot prétend tirer contre nous un «argument écrasant» du paragraphe antépénultième de l'Acte du 20 novembre 1815. Il dit que si dans la note du 2 janvier la question de la neutralité a été réservée, c'est parce qu'il appartient à la Société des Nations elle-même de définir plus exactement le rapport des notions mêmes de neutralité et de Société des Nations. Mais il ne voit pas la possibilité de renoncer au droit de passage. La France, cependant, dit-il, est prête à nous appuyer «politiquement parlant».

Là-dessus, nous voyons M. Jules Cambon, qui est très favorable à la notion de neutralité (non seulement pour la Suisse, mais aussi pour la Belgique), mais qui émet quelques doutes au sujet du droit de passage. Il ne sait pas s'il doit nous conseiller d'aller demain devant le Conseil suprême, mais il penche plutôt pour l'affirmative, car, dit-il, nous pourrions ainsi savoir au moins qui est compétent pour nous entendre.

A 9 heures du soir, conversation avec M. Dunant lequel estime qu'il faut saisir l'occasion d'être

1. Il s'agit vraisemblablement du télégramme publié sous n° 230.

2. Cf. DDS 7/1, nos 365, 369 annexe.

3. Cf. n° 211.

écouté par le Conseil suprême, mais qu'il faut éviter que celui-ci prenne une décision immédiate avant que nous ayons pu poursuivre nos entretiens.

mardi 20 janvier 1920

Avant d'aller au Conseil suprême, nous avons demandé à voir M. Berthelot, Directeur politique au Ministère des Affaires étrangères.

Reçus à 10 heures, nous ne lui avons pas caché notre surprise de l'attitude prise par lui en face de M. Clemenceau et de l'argument invraisemblable qu'il tirait du paragraphe de l'Acte du 20 novembre 1815 relatif au passage accordé, à cette époque, aux armées combattant contre Napoléon I^{er}. Nous avons fait remarquer que le paragraphe en question avait précisément pour but d'écarter à l'avenir les conclusions que l'on aurait pu tirer, en faveur du droit de libre passage, du fait rappelé ci-dessus. M. Ador a particulièrement insisté sur les conditions dans lesquelles l'article 435 a été inséré dans le Traité de Paix. Il a rappelé que la France, pour s'assurer le désintéressement des autres Puissances dans les affaires de Savoie, avait déclaré qu'elle se chargeait d'obtenir desdites Puissances la reconnaissance de la neutralité suisse dans la forme que revêt la rédaction de l'article 435. Cet arrangement conclu, le Gouvernement et le peuple suisses ont eu la conviction que la neutralité helvétique, avec tous ses effets (y compris l'interdiction de tout passage en armes), était reconnue comme compatible avec le Pacte de la Société.

M. Ador a fait observer aussi que l'accord concernant la neutralité de la Savoie n'a pas encore été ratifié par le Parlement suisse et que, par conséquent, les négociations sur les zones pourraient être momentanément suspendues.

M. Berthelot a persisté à soutenir que la Suisse entrant comme neutre dans la Société, ne pouvait pas se soustraire, le cas échéant, à l'obligation de laisser passer sur son territoire les troupes de la Société; qu'elle ne pouvait pas prétendre aux avantages de celle-ci sans en accepter aussi les charges. M. Ador a répliqué que la Suisse acceptait toutes les obligations compatibles avec sa neutralité et que, même dans ces conditions, elle courait des risques peut-être plus grands que les autres Etats auxquels aucune situation spéciale n'a été consentie. M. Berthelot affirme que la France, au point de vue politique, soutiendrait la Suisse, mais il lui paraît certain que, sur la question du droit de passage, nous allons au-devant d'un échec. Il a ajouté que cette attitude de sympathie et de faveur à l'égard de la Suisse pourrait être abandonnée par la France si la Confédération ajournait toute discussion au sujet des zones. Il n'a pas dissimulé que la France était mécontente du manque de bonne volonté qu'elle estime rencontrer de la part de la Suisse dans le règlement de cette question. Il va sans dire que nous prions le Conseil fédéral de ne pas demander l'ajournement de la discussion relative aux zones franches.

Tout l'entretien a été mené, de notre part, avec beaucoup de fermeté, mais nos déclarations ont été accueillies par M. Berthelot avec réserve et non sans quelque froideur. La conversation fut interrompue par l'ouverture de la séance du Conseil suprême qui devait nous entendre. En effet, M. Clemenceau, fidèle à la promesse faite hier, nous a introduits à la séance du Conseil suprême, à laquelle assistaient avec lui M. Lloyd George, Lord Curzon, MM. Nitti, Matsui, Jules Cambon et quelques autres personnalités appartenant au Ministère des Affaires étrangères et à diverses délégations.

Invité par M. Clemenceau à prendre la parole, M. Ador remercie le Conseil d'avoir fourni à la mission suisse l'occasion de préciser le point de vue du Conseil fédéral. Il fait remarquer que, dans sa réponse du 2 janvier, le Conseil suprême, à propos du préambule de l'Arrêté fédéral du 21 novembre 1919⁴, a réservé l'examen de la concordance des articles 21 et 435 du Traité de Versailles. Cette réserve a soulevé dans les sphères fédérales et dans le peuple suisse une émotion d'autant plus intense qu'on avait eu la certitude que la neutralité helvétique ne serait plus remise en question. M. Ador résume les considérations exposées dans le mémorandum du 13 janvier, adressé à toutes les Puissances signataires du Traité. Il insiste avec énergie sur le fait que, le peuple suisse

4. Cf. n° 168.

ayant toujours suivi une politique de paix, reste plus que jamais attaché à sa neutralité traditionnelle. Il est donc, dit-il, indispensable qu'aucun doute ne subsiste à ce sujet et qu'une solution nette écarte définitivement le droit de passage. L'orateur résume les raisons ethniques et géographiques qui font de la neutralité une question vitale pour la Suisse. Il comprend qu'on ne puisse lui donner une réponse séance tenante, mais il insiste pour que cette réponse soit faite à bref délai, afin que la Suisse puisse entrer dans la Ligue comme membre originaire. Il affirme la volonté des Autorités et du peuple suisses d'assumer toutes les charges compatibles avec le maintien de la neutralité, notamment les sanctions économiques. La Suisse, dit-il, en défendant l'inviolabilité de son territoire et en continuant à prendre à sa charge, dans l'avenir, des œuvres d'humanité d'un intérêt général, pourra rendre à la Ligue des services précieux comme ceux dont on a bien voulu reconnaître l'importance au cours de la dernière guerre. Ces services, elle ne peut les rendre qu'en demeurant neutre. M. Ador déclare enfin que la délégation se tient à la disposition des membres du Conseil suprême pour toutes explications complémentaires sur les devoirs de la Suisse neutre.

Ses déclarations, écoutées avec la plus grande attention, sont fidèlement traduites en anglais. Sans répondre, M. Clemenceau déclare la séance levée.

En sortant du Conseil, la délégation s'est rencontrée avec Sir Eric Drummond, que le Conseil avait fait appeler. Au cours d'un assez long entretien, Sir Eric nous a déclaré qu'il était chargé de préparer un avis sur la question qui nous occupe. Nous l'avons trouvé très bien disposé et lui avons soumis le texte d'une déclaration préparé à Berne⁵. Il en a pleinement approuvé les trois premiers paragraphes. Il paraît avoir fort bien compris aussi le quatrième, relatif aux sanctions non militaires, mais il a jugé inopportun d'en faire état parce qu'on pourrait en conclure que la Suisse cherche à se dérober à ses obligations. Nous n'avons laissé entre les mains de Sir Eric que la première page de la déclaration rédigée à Berne. Le Secrétaire général de la Ligue nous annonce que la prochaine réunion du Conseil de la Société des Nations aura lieu le 12 ou le 13 février à Londres.

5. Il s'agit probablement du projet de déclaration suivant:

Les Puissances signataires des Traités de Paix des 28 juin, 10 septembre et 27 novembre 1919 d'une part et la Confédération Suisse d'autre part désirant préciser les effets de la neutralité permanente de la Suisse dans le cas de l'accession ou de l'admission de la Suisse à la Société des Nations déclarent:

La neutralité permanente, librement choisie par la Suisse comme maxime d'Etat, reconnue par l'Acte du 20 novembre 1815 comme étant dans les vrais intérêts de l'Europe entière a été reconnue à nouveau et confirmée par l'art. 435 du Traité de Paix du 28 juin 1919 et par les dispositions analogues des autres Traités de Paix.

Il a été également reconnu par lesdites stipulations des Traités de Paix que la neutralité permanente de la Suisse, notamment l'Acte du 20 novembre 1815, constitue un engagement international pour le maintien de la paix et n'est, par conséquent, incompatible avec aucune disposition du Pacte de la Société des Nations, aux termes de son art. XXI.

La neutralité de la Suisse reste donc reconnue dans toutes les guerres, même dans les actions entreprises par la Société des Nations sur la base de l'article XVI. Le territoire suisse est et demeure inviolable. La Suisse ne participera à aucune action militaire de la Société des Nations et n'admettra aucun passage ni aucune préparation d'entreprises militaires quelconques sur son territoire.

En ce qui concerne les mesures d'ordre non militaire que la Société des Nations pourra prendre (en vertu de l'article XVI) la Suisse y participera comme les autres Etats membres. Si toutefois la Suisse devait constater que l'une ou l'autre des mesures décidées ne pût se concilier avec l'état de paix qu'elle maintiendra en toute circonstance, en sa qualité d'Etat perpétuellement neutre, elle donnerait à la Société des Nations toute garantie que son attitude ne favorisera en rien l'Etat en rupture du Pacte et ne contrecarrera ni affaiblira en rien les mesures prises par la Société des Nations. Les œuvres humanitaires ne sont pas visées par cette disposition. (E 2001 (B) 8/6). *Ces arguments seront repris dans les instructions préparées par le Conseil fédéral à l'intention de ses délégués à Londres, MM. Ador et Huber, cf. n° 243.*

480

22 JANVIER 1920

Sur ces entrefaites, M. Berthelot, prenant à part M. Ador, lui dit que le Conseil suprême avait décidé d'écrire à la Société des Nations pour lui recommander de tenir compte dans la plus large mesure des vœux de la Suisse quant au maintien de sa neutralité dans le cadre de la Ligue.

Ayant invité à déjeuner M. André Weiss, jurisconsulte du Ministère des Affaires étrangères, nous avons constaté qu'il avait étudié le Message du Conseil fédéral et qu'il se ralliait complètement à notre thèse.

Nous avons demandé des rendez-vous à M. Lloyd George, à Lord Curzon et à M. Nitti.