

CONSEIL FÉDÉRAL
Procès-verbal de la séance du 2 février 1920¹

442. Société des Nations. Communication aux Chambres

Département politique
Verbal

M. le Président de la Confédération donne connaissance d'un projet de déclaration² à lire aux Chambres fédérales su sujet des négociations relatives à l'entrée de la Suisse dans la Société des Nations.

Il est *décidé*: Le projet de déclaration est approuvé; les bureaux des Chambres seront invités à mettre cette communication à l'ordre du jour de la séance du 3 février.

ANNEXE

DÉCLARATION

faite à l'Assemblée fédérale par le Président de la Confédération, au nom du Conseil fédéral, dans la question concernant l'accession de la Suisse à la Société des Nations.

La question qui concerne *l'accession de la Suisse à la Société des Nations* est entrée, depuis le commencement de cette année, en une phase nouvelle. Le Conseil fédéral, persuadé que la politique d'un pays démocratique doit être inspirée par une entière franchise, a tenu à informer l'opinion publique, par des communiqués officiels aussi précis et aussi complets que possible, de tous les faits qui se rapportent à cette phase nouvelle. Il sait que le peuple suisse suit ces faits avec une vigilance extrême et un intérêt passionné. La réunion du Parlement en session extraordinaire offrirait aux représentants du peuple une occasion naturelle et légitime de demander au Gouvernement fédéral des explications. Celui-ci estime qu'il est de son devoir de prévenir toute interpellation éventuelle et de fournir *spontanément* aux Chambres les informations et les éclaircissements qu'elles pourraient être amenées à lui demander. Aussi le Conseil fédéral a-t-il chargé son Président de vous exposer, dans une déclaration officielle, *l'état exact de la question*. Cette déclaration ne peut vous indiquer aucun fait nouveau; elle vise uniquement à fixer la ligne de conduite que le Conseil fédéral a suivie jusqu'ici, et à définir ses intentions pour l'avenir.

L'Assemblée fédérale a autorisé, par son arrêté du 21 novembre 1919³, le Conseil fédéral à déclarer en temps utile l'accession de la Suisse au Pacte qui instaure la Société des Nations tel qu'il a été adopté par la Conférence de la Paix. Elle a en même temps ordonné que l'arrêté fût soumis au vote du peuple et des Cantons, mais elle a précisé que ce vote ne pourrait intervenir que lorsque toutes les cinq Grandes Puissances auraient ratifié le Pacte de la Ligue.

L'article premier du Pacte déclare que seront membres originaires de la Société des Nations, entre autres, les Etats nommés dans l'annexe du Pacte qui auront accédé à celui-ci sans aucune réserve par une déclaration déposée au Secrétariat dans les deux mois de l'entrée en vigueur du Pacte et dont notification sera faite aux autres membres de la Société.

1. *Le siège de F. Calonder était toujours vacant.*

2. *Reproduite en annexe.*

3. *Cf. n° 168.*

Il était à prévoir qu'il aurait été difficile et même impossible à la Suisse d'organiser le scrutin populaire dans le délai des deux mois fixé par l'article premier du Pacte. La difficulté devenait une impossibilité matérielle et politique dans l'hypothèse où, le délai des deux mois ayant commencé à courir, la condition de l'accession de toutes les Grandes Puissances à la Ligue ne se serait pas encore réalisée. Cette hypothèse est devenue la réalité; tandis que les Grandes Puissances, Empire Britannique, France, Italie et Japon, ont adhéré définitivement au Pacte, les Etats-Unis ne se sont pas encore prononcés. *Le Pacte est entré en vigueur le 10 janvier;*⁴ le fait de l'entrée en vigueur a été signifié le même jour à tous les Etats invités comme membres originaires; *le délai utile semblerait donc devoir expirer le 10 mars; or, aux premiers jours de février, l'incertitude règne encore sur les intentions des Etats-Unis.*

La commission du Conseil national avait eu, en quelque sorte, l'intuition de ces complications possibles ou probables et avait suggéré au Conseil fédéral de s'assurer, au moyen d'une demande présentée aux instances compétentes, si, la déclaration d'accession à la Société des Nations étant faite dans le délai des deux mois, la Suisse conserverait le caractère et les avantages de membre originaire même dans l'éventualité où les circonstances l'obligeraient à ordonner le scrutin populaire en dehors du délai.

Le Conseil fédéral fit droit à la suggestion et envoya aux Puissances devant faire partie de la Société des Nations *un aide-mémoire en date du 6 décembre 1919.*⁵ Cet aide-mémoire indiquait la question et proposait d'avance de la résoudre dans un sens conforme aux intérêts de la Suisse; il était accompagné, pour plus de clarté, du texte de l'arrêté fédéral du 21 novembre,⁶ comme annexe. *L'aide-mémoire se rapportait exclusivement à la question du délai; il ne soulevait ni directement ni indirectement les questions qui se rattachent à la neutralité perpétuelle de l'Etat;* ces questions nous paraissent résolues par la genèse, le sens et le texte littéral de l'art. 435 du Traité de Versailles.

Le Gouvernement de la République française eut l'obligeance de saisir de la question formant l'objet de l'aide-mémoire le Conseil suprême des Puissances alliées et associées. Celui-ci nous fit parvenir sa réponse par une note datée du 2 janvier.⁷ Le texte de la note comme le texte de l'aide-mémoire sont connus; ils ont été publiés par nous-mêmes; il suffit donc de résumer la substance de l'acte émanant du Conseil suprême. Cet acte touche à *deux questions distinctes: à celle du délai que le Conseil fédéral avait posée et à celle de la neutralité que le Conseil fédéral considérait comme résolue et qu'il n'avait par conséquent point posée.* L'acte s'explique en outre sur la date et sur l'entrée en vigueur du Pacte.

En ce qui touche au délai, le Conseil suprême fait observer que la déclaration d'accession doit être présentée sans réserve dans les deux mois qui suivront l'entrée en vigueur du Pacte et remarque qu'une déclaration subordonnée au résultat du *référendum* ne saurait être considérée comme une accession sans réserve.

En ce qui concerne la neutralité perpétuelle, le Conseil suprême n'émet aucun avis et se borne à réserver l'examen de la question.

Placé dans cette situation, le Conseil fédéral ne pouvait s'enfermer dans le silence. Son devoir impérieux était de parler et de s'expliquer. Il l'a fait par un *mémorandum* daté du 13 janvier⁸ et par l'envoi d'une mission extraordinaire à Paris. La teneur du *mémorandum* a été livrée à la publicité; la mission a été confiée à M. Gustave Ador, ancien Président de la Confédération, et à M. le Professeur Max Huber, jurisconsulte du Département politique.

Le *mémorandum* traite brièvement tous les points qui sont soulevés directement ou indirectement dans la note du Conseil suprême.

Le point qui se rapporte à la date du Pacte ne pouvait fournir matière à discussion; l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral avaient choisi la date du 28 avril 1919; le Conseil suprême précise que la date du Pacte est celle du Traité de Paix, c'est-à-dire le 28 juin 1919; ce point reste liquidé.

4. Cf. n° 220.

5. Cf. n° 18.

6. Cf. n° 168.

7. Cf. n° 211.

8. Cf. n° 228.

Le point qui concerne le moment de l'entrée en vigueur du Pacte ne pouvait non plus donner lieu à une véritable divergence: il est incontestable que, d'après la disposition finale du Traité de Paix, le Pacte, qui forme la première partie de ce Traité, entre en vigueur avec le Traité lui-même, c'est-à-dire, dès que trois des Grandes Puissances l'ont ratifié; mais il n'est non moins incontestable que le Pacte crée, comme un des organes principaux de la Ligue, un Conseil où sont représentées les cinq Grandes Puissances et quatre autres Puissances, et que, par conséquent, aussi longtemps que le Conseil ne comprendra pas toutes les Puissances qui y sont appelées, il manquera au Pacte, au point de vue de l'organisation définitive de la Société des Nations, une disposition organique essentielle. Il ne saurait échapper à personne que l'absence des Etats-Unis constitue un fait important, tant sous l'aspect juridique que sous l'aspect politique.

Restent les deux autres points; tandis que, *dans la question du délai*, il s'agit de vues qui, *en apparence*, se contredisent et qu'il faut chercher à *harmoniser*, dans l'intérêt commun, *dans la question de la neutralité*, il ne s'agit pas d'opinions contradictoires, mais de points à fixer, à préciser, à mettre en relief. La Suisse est le seul Etat du monde qui, pour obéir à l'esprit et aux exigences de ses institutions démocratiques, doit procéder à une consultation populaire. Cette constatation nous semble avoir une valeur décisive. *Le vote populaire diffère profondément du vote parlementaire*. Il exige des problèmes posés clairement, nettement, sans possibilité d'équivoques ou de malentendus. *Il doit éviter même les demi-obscurités*, il a besoin de la pleine lumière. C'est en cela que résident toute sa beauté et toute sa valeur morale. *Aussi un vote populaire commande-t-il une propagande prolongée et intense*, avec des délais qui ne soient pas trop courts et des discussions à conduire dans les assemblées publiques et dans la presse. Ce sont les raisons que le Conseil fédéral a sommairement indiquées et qui inspireront, nous l'espérons, aux instances compétentes, une solution en harmonie avec les intérêts en jeu. *Ad impossibilia nemo tenetur*.

La question de notre neutralité perpétuelle a été posée par le Conseil fédéral, en toute franchise, dès la première éclosion des projets qui aboutirent à créer la Société des Nations. *Le point de vue suisse a été expliqué d'abord dans un mémorandum du 7 février 1919*.⁹ Ce mémorandum, adressé à la Conférence de la Paix, exposait la nécessité et les raisons de notre neutralité séculaire et indiquait le rôle qui devait lui être réservé à l'avenir. *Le problème a été repris plus en détail dans le Message du 4 août*.¹⁰ Les délégués du Conseil fédéral, qui se trouvaient à Paris au mois d'avril 1919,¹¹ ont démontré à plusieurs personnalités de la Conférence de la Paix l'impossibilité de concilier notre neutralité perpétuelle avec nos devoirs de solidarité internationale. *L'article 435 du Traité de Paix, négocié avec la France sur ces entrefaites, a tranché la question*. Cet article reconnaît notre neutralité perpétuelle et la place dans la catégorie des engagements internationaux pour le maintien de la paix que l'art. 21 du Pacte de la Ligue considère expressément comme n'étant incompatible avec aucune disposition du Pacte. Il s'agit bien entendu de notre neutralité militaire. Les effets éventuels de cette neutralité sont les suivants: 1°) la Suisse ne participe militairement à aucune guerre, à celles non plus qui sont visées à l'article 16 du Pacte. 2°) La Suisse est inviolable; elle est prête à tous les sacrifices pour défendre l'inviolabilité de son territoire. 3°) La Suisse ne saurait admettre ni un passage ni une préparation quelconque d'entreprises militaires, sur son sol. *S'il devait rester de l'incertitude ou des doutes sur la portée et la signification de notre neutralité militaire, notre peuple en serait, à juste titre, inquiet*, et se refuserait, dans son immense majorité, sans aucune distinction de régions ou de langues, à échanger la neutralité traditionnelle contre une neutralité nouvelle, inconsistante, incertaine ou mal définie.

Les délégués du Conseil fédéral exposèrent à Paris, le 21 janvier¹², devant le Conseil suprême, les demandes du Conseil fédéral, conformément aux instructions écrites qu'ils en avaient reçues.¹³ Le Conseil suprême était à la veille de se dissoudre. Il écouta nos délégués avec la plus grande attention et avec la plus grande bienveillance. Il appartient à la Conférence des Ambassadeurs, pré-

9. Cf. DDS 7/1, n° 177.

10. Cf. FF, 1919, vol. IV, p. 567-713.

11. Cf. DDS 7/1, nos 361, 369, 375, 382, 387.

12. Cf. n° 238.

13. Cf. n° 231.

idée par M. Alexandre Millerand, le nouveau chef du Ministère français, de répondre, au nom du Conseil suprême, par une note datée du 26 janvier.¹⁴ Cette note a été également publiée. *Elle ne constitue pas, loin de là une déception pour le Conseil fédéral*; elle proclame d'une manière très catégorique que les Représentants des Puissances, parmi lesquels figurent personnellement les Chefs des Gouvernements britannique, français et italien, *sont unanimes à considérer que les Puissances signataires du Traité de Paix sont et demeurent liées par l'art. 435 de ce Traité*. La note ajoute, cependant, que les observations formulées par le Conseil fédéral dans son mémorandum et par l'organe de ses délégués ne pourront trouver leur réponse définitive que par le Conseil de la Société des Nations.

Cette réponse n'était point imprévue. *Le Conseil fédéral savait que la question de compétence était douteuse. Elle est maintenant tranchée en faveur du Conseil de la Société des Nations*. Celui-ci est convoqué à Londres pour une réunion qui durera probablement du 11 au 14 février. Nous avons demandé, par l'intermédiaire du Secrétariat général de la Ligue, que le Conseil voulût bien inscrire à l'ordre du jour de sa réunion les questions qui intéressent la Suisse. Nous avons en même temps insisté, dans une courte note adressée aux Puissances représentées dans le Conseil¹⁵, sur la nécessité *de reconnaître à la Suisse un statut juridique spécial justifié par sa situation unique et exceptionnelle*.

Messieurs Ador et Huber se rendront à Londres¹⁶ pour y défendre nos intérêts en de nouvelles négociations. Ils y seront accompagnés par les vœux ardents de tous les patriotes. *La mission qui leur est confiée est d'une importance extrême; elle engage les destinées futures, la situation internationale et le rôle de la Suisse dans le monde*. Nous avons confiance *dans l'amitié* que nous ont si souvent témoignée toutes les Puissances représentées dans le Conseil de la Société des Nations; nous comptons sur le *bien-fondé de notre cause*; nous nous permettons aussi de penser qu'il n'est indifférent à personne, mais surtout pas à ceux qui, comme nous, attachent tant de prix à la constitution d'un nouvel ordre international, que la vieille démocratie suisse, *dont l'âme tout entière est tournée vers le droit, la justice et la paix entre les hommes*, se voie ouverte ou fermée la porte qui donne accès à la Société des Nations.

L'Assemblée fédérale nous semblerait bien inspirée si elle s'abstenait de toute discussion aussi longtemps que nous ne serons pas fixés sur les résultats de la négociation qui va s'ouvrir dans la métropole britannique. Dès que cette négociation sera achevée, nous en rendrons compte soit à l'Assemblée fédérale, si elle sera encore réunie, soit à l'opinion publique. *Si, à ce moment-là, les Etats-Unis n'auront pas encore fait acte d'accession à la Ligue des Nations, nous ne déclarerons pas l'accession de la Suisse sans avoir fourni l'occasion à l'Assemblée fédérale de se prononcer, le cas échéant, en une session extraordinaire*. Nous nous considérons liés à cet égard soit par les déclarations que le Conseil fédéral a déjà faites ici et dans les Commissions parlementaires au mois de novembre, soit par les données générales de la situation politique. *Les propositions que nous aurons à vous soumettre ne pourront pas ne pas être influencées par les résultats des négociations de Londres*. Il est de notre devoir, comme de notre intention, de continuer à traiter cette question, à l'avenir, comme par le passé, *très ouvertement, en plein jour*. C'est par l'application loyale de cette méthode que nous espérons garder votre confiance et celle du peuple.

14. Cf. n° 238.

15. Cf. n° 240.

16. *Au sujet de cette mission, le Conseil fédéral décidait dans sa séance du 2 février:*

«Messieurs Ador et Huber seront envoyés en mission à Londres pour y soutenir devant le Conseil de la Société des Nations les points de vue contenus dans le mémorandum du 13 janvier 1920 et que les deux délégués ont déjà exposés devant le Conseil suprême. Leurs instructions précises seront fixées par le Conseil fédéral dans une prochaine séance. [...]

(E 1004 1/274 n° 448).

Pour les instructions détaillées, cf. n° 243.

452. Konferenz neutraler Staaten betr. Ausführung von
Art. 14 des Völkerbundsvertrages

Politisches Departement (Auswärtiges)
Antrag vom 31. Januar 1920

Durch Beschluss vom 13. Januar 1920¹⁷ hat der Bundesrat verfügt, dass sich die Schweiz vertreten lassen solle an der von der niederländischen Regierung auf den 2. Februar nach dem Haag einberufenen und inzwischen auf den 9. gleichen Monats verschobenen Konferenz neutraler Staaten zur Besprechung der Frage der Errichtung eines internationalen Gerichtshofes des Völkerbundes (Art. 14 des Paktes).

Antragsgemäss werden als Delegierte bezeichnet:

- 1) Herr Minister Dr. G. *Carlin*, schweizerischer Gesandter im Haag;
- 2) Herr Prof. Dr. Eugen *Huber*, in Bern.

Nach einer Note der niederländischen Regierung¹⁸ werden alle Staaten durch zwei Delegierte vertreten sein, und die voraussichtliche Dauer der Konferenz wird sich nicht über zehn Tage erstrecken.

Was die der Delegation zu erteilenden Instruktionen anbelangt, sollen diese auf folgenden Grundlagen erteilt werden:

1. Die Konferenz soll, wie dies übrigens auch dem Vorschlag der niederländischen Regierung entspricht, sich auf die Organisation des Gerichtes beschränken, nicht aber auf die Frage der Zuständigkeit des Gerichtshofes als einer für die Völkerbundsstaaten zwingenden eintreten. Das letztere würde übrigens bereits einer Revision des Artikels 13 des Völkerbundspaktes gleichkommen.

2. Die Konferenz soll sich auf die Festlegung der massgebenden Grundsätze beschränken und auf unwesentliche Details – namentlich auf die Verfahrensvorschriften – nicht eintreten, da diejenigen der Haager-Übereinkunft von 1907 auch für die neue Institution in der Hauptsache passend sind.

3. Der Grundsatz der Gleichheit der Staaten bei der Besetzung des Gerichtes ist strikt zu wahren, soll aber nicht zur Annahme solcher Lösungen führen, durch die die Leistungsfähigkeit des Gerichtes beeinträchtigt wird.

4. Es ist wesentlich, dass das Gericht in seiner jeweiligen Zusammensetzung des Spruchkollegiums die grösstmögliche Unparteilichkeit verbürgt. Das System des Entwurfes der schweizerischen Expertenkommission¹⁹ soll mit Nachdruck vertreten werden.

5. Die Frage, ob auch Privatpersonen, die entweder mit einem fremden Staat oder mit einer andern Privatperson über eine nach internationalem Recht zu beurteilende Frage Streit führen, nach Erschöpfung aller nationalen Instanzen den internationalen Gerichtshof sollen anrufen können, kann grundsätzlich bejaht werden, immerhin mit folgenden Vorbehalten:

17. *Non reproduit*, cf. E 1004 1/274 n° 139.

18. Cf. n° 201.

19. Cf. DDS 7/1, n° 178.

a. Die Anrufung des internationalen Gerichtshofes erfolgt nur mit Zustimmung und Vermittlung des Staates, dem der prozessführende Private angehört.

b. Die Anrufung des internationalen Gerichtshofes durch einen Staat gegen Verfügungen und Urteile eines andern Staates setzt einen Spezial- oder Generalkompromiss unter den beteiligten Staaten voraus.

6. Die schweizerischen Delegierten haben dafür einzutreten, dass die Haager Schiedsgerichtsinstitutionen erhalten bleiben. Sofern die Frage des Sitzes des internationalen Gerichtshofes in dem Sinne aufgeworfen wird, dass der Haag für diese Institution in Aussicht genommen wird, so werden sie sich zustimmend verhalten, werden aber die Frage nicht selber aufrollen.

7. Als ordentliche Gerichtssprache mangels besonderer Vereinbarung der Parteien soll das Französisch angenommen werden.

Es wird *beschlossen*: Zustimmung zu den vorgenannten Grundlagen der Instruktionen.