

dodis.ch/44455

Circulaire du Département politique aux Légations de Suisse à l'étranger¹

SOCIÉTÉ DES NATIONS

Confidentielle

Berne, 9 février 1920

Au moment de l'ouverture des négociations à Londres entre les délégués du Conseil fédéral et le Conseil de la Société des Nations, la situation internationale de la Suisse vis-à-vis de la Ligue est, sommairement exposée, la suivante:

Le Conseil fédéral insiste sur une solution nette et précise de deux questions étroitement liées avec l'accession de la Suisse au Pacte des Nations créé le 28 avril 1919² par la Conférence de Paris, la question du *caractère de la neutralité perpétuelle au cadre de la Société des Nations* et celle de savoir de quelle manière les Puissances comptent appliquer, vis-à-vis de la Suisse, la disposition de l'art. I du Pacte concernant *l'entrée dans la Ligue en qualité de membre originaire*. Le point de vue du Gouvernement fédéral a été défini en détail dans le mémorandum du 13 janvier et dans les notes verbales du Conseil fédéral du 14³ et du 30 janvier⁴, ainsi que dans la déclaration faite le 3 février⁵ à l'Assemblée fédérale par M. le Président de la Confédération. En ce qui concerne la question de la neutralité perpétuelle de la Suisse, question qui paraissait entièrement résolue par l'insertion de l'art. 435 dans le Traité de Versailles et qui ne fut soulevée à nouveau que par la note du Conseil suprême du 2 janvier⁶ dernier, le Conseil fédéral précise que la Suisse, membre de la Société des Nations, ne participera militairement à aucune guerre et qu'elle n'admettra aucun passage ni aucune préparation d'entreprises militaires sur son territoire inviolable. Quant au délai de deux mois fixé à l'art. 1 du Pacte pour l'accession des États Invités, le Conseil fédéral veut connaître si les Puissances sont disposées à tenir compte de la situation exceptionnelle de la Suisse, en admettant qu'elle pourra se réserver les droits d'un membre originaire même si le vote du peuple qu'elle est seule à devoir organiser n'avait lieu qu'après le délai prévu.

¹ *Circulaire (copie)*: CH-BAR#E2001B#1000/1508#16* (B.56.41.01.09), DDS, vol. 7-II, doc. 244, dodis.ch/44455. Rédigée par Ch. E. Lardy. Annotation manuscrite dans la marge de G. Motta du 12 février 1920: Approuvé.

² *Pour le Pacte de la Société des Nations, cf. le Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la question de l'accession de la Suisse à la Société des nations du 4 août 1919*, dodis.ch/8912, pp. 688–693.

³ DDS, vol. 7-II, doc. 228, dodis.ch/44439.

⁴ DDS, vol. 7-II, doc. 240, dodis.ch/44451.

⁵ *Il n'y a pas de trace d'une telle déclaration de G. Motta dans les procès-verbaux des débats du Conseil national de décembre 1919 jusqu'en avril 1920, cf. doss. CH-BAR#E1301#1960/51#185**.

⁶ DDS, vol. 7-II, doc. 211, dodis.ch/44422.

87 *Le but de la mission à Paris* dont le Conseil fédéral avait chargé M. *Gustave Ador*, ancien Président de la Confédération, et M. le Professeur *Max Huber* était de préparer le terrain pour une solution de ces deux questions. Les délégués du Conseil fédéral, qui arrivèrent à Paris le 19 janvier, furent reçus, le 20 déjà, par le Conseil suprême des Alliés dans une audience de 40 minutes, qui était uniquement consacrée à entendre le point de vue suisse. Bientôt après, le Conseil suprême, dans lequel les États-Unis n'avaient plus été représentés depuis la fin de l'année 1919, fut dissout à la suite de la crise ministérielle française, qui semble avoir hâté le départ de Lloyd George de Paris; en même temps, la grève générale qui éclatait en Italie obligea M. Nitti à repartir pour Rome. Dans ces circonstances, le fait que la délégation suisse ait encore eu l'occasion de dissiper les doutes existants et de développer ses demandes devant la même instance qui avait approuvé la note du 2 janvier⁷ et qui comprenait les chefs des Gouvernements français, britannique et italien, peut en tout cas être considéré comme favorable. Ce ne fut cependant que le 26 janvier que les délégués du Conseil fédéral reçurent la réponse du Conseil suprême par l'entremise de la nouvelle Conférence des Ambassadeurs présidée par M. Millerand. Cette réponse – dont le texte, d'ailleurs très court, a été communiqué par la note du Conseil fédéral du 30 janvier⁸ dernier – affirme que les Puissances demeurent liées par l'art. 435 du Traité de Versailles concernant la neutralité de la Suisse, mais renvoie la solution des deux questions posées par le Conseil fédéral à l'examen du Conseil de la Société des Nations.

Dans ces conditions, il s'agissait pour le Conseil fédéral et la délégation d'obtenir que les questions relatives à l'accession de la Suisse à la Société des Nations fussent en tout cas inscrites sur l'ordre du jour de la deuxième séance du Conseil de la Ligue qui doit s'ouvrir à Londres le 11 février. En attendant, les délégués s'efforcèrent, par des pourparlers avec les représentants des Puissances siégeant au Conseil de la Ligue, de préparer l'atmosphère pour les négociations de Londres. Au cours de leurs conversations, MM. Ador et Huber ont pu constater qu'à l'exception d'une ou deux personnes, tout le monde était prêt à entrer dans les vues du Gouvernement fédéral; il se manifesta cependant qu'une grande partie des interlocuteurs était fort peu au courant des différentes questions que pose la constitution de la Société des Nations et, notamment, de la situation particulière de la Suisse. En général, les juristes des délégations des Puissances et les représentants du Secrétariat général de la Société des Nations, qui avaient eu connaissance du message du Conseil fédéral du 4 août⁹, étaient les premiers à se rallier aux vues du Gouvernement suisse. Il convient enfin de relever l'attitude du nouveau Président du Conseil français, M. Millerand, qui déclara que, même abstraction faite de l'article 435 du Traité de Versailles, la Suisse aurait le plein droit d'invoquer l'art. 21 du Pacte en faveur du maintien de sa neutralité.

Après le retour de la délégation de Paris, le Conseil fédéral expliqua, dans sa note du 30 janvier¹⁰, adressée aux Puissances représentées dans le Conseil de la

7 *DDS, vol. 7-II, doc. 211, dodis.ch/44422.*

8 *DDS, vol. 7-II, doc. 240, dodis.ch/44451.*

9 Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la question de l'accession de la Suisse à la Société des nations du 4 août 1919, dodis.ch/8912, pp. 688–693.

10 *DDS, vol. 7-II, doc. 240, dodis.ch/44451.*

Société des Nations, la nécessité pour le Gouvernement et le Parlement suisses de recevoir dans le plus bref délai une réponse définitive de ce Conseil. En transmettant cette note au Secrétariat général de la Société des Nations, le Département Politique insista plus spécialement sur les raisons de politique intérieure qui réclamaient une solution rapide des questions soulevées. Le Secrétaire général, Sir Eric Drummond, répondit en déclarant que les affaires de la Suisse étaient mises sur l'ordre du jour de la réunion du Conseil de Londres; et en invitant le Gouvernement fédéral à se faire représenter à la séance du Conseil de la Ligue, MM. Ador et Max Huber sont en conséquence partis, le 7 février, pour Londres, où M. Paravicini s'était rendu quelques jours auparavant.

Les négociations à Londres seront menées en partie avec les mêmes représentants des Puissances avec lesquels nos délégués ont eu l'occasion de s'entretenir à Paris, mais en partie avec d'autres personnalités, pour lesquelles les questions qui intéressent plus spécialement la Suisse sont peut-être nouvelles. C'est ainsi que Lord Curzon, qui représentait la Grande-Bretagne à la réunion du Conseil de la Ligue à Paris sera remplacé par M. Balfour, qui a été désigné comme rapporteur pour les affaires de la Suisse. Au lieu de M. Matsui, le vicomte Chinda, Ambassadeur à Londres, sera le délégué du Japon à la seconde séance du Conseil de la Ligue. Le vicomte Chinda a cependant été informé télégraphiquement sur la ligne à suivre par son collègue à Paris, qui semble acquis à la cause de la Suisse. La Grèce aussi sera représentée par un nouveau délégué qui, jusqu'à présent, ne semble pas encore avoir été désigné. Le sénateur *Maggiorino Ferraris* siègera au Conseil pour l'Italie, au lieu de M. Scialoja, qui est rentré à Rome. L'Espagne sera à nouveau représentée par son Ambassadeur à Paris, M. *Quinones de Léon*, et le Brésil par M. *da Cunha*, qui connaît assez bien la situation de la Suisse. M. da Cunha, qui siège provisoirement au Conseil jusqu'à l'arrivée de M. Ruy Barbosa, le «premier homme du Brésil», paraît être tenu constamment au courant par le Chargé d'Affaires à Berne, M. de Lima, qui semble saisir la nécessité de tenir compte des demandes suisses. L'attitude du délégué belge, M. *Hymans*, sera particulièrement intéressante par égard à la politique de la Belgique dans la question du siège de la Société des Nations. La question de savoir si et, le cas échéant, de quelle manière les États-Unis prendront part à la deuxième réunion du Conseil n'est pas encore définitivement tranchée. Les États-Unis n'ayant pas, jusqu'ici, ratifié le Pacte, une représentation officielle paraît désormais exclue. Il y a toutefois lieu de supposer que l'Ambassade des États-Unis à Londres, qui devra nécessairement suivre les délibérations de Londres avec une attention particulière, trouvera le moyen de rester en contact avec le Conseil. Le Président du Conseil de la Société des Nations, M. *Léon Bourgeois*, le représentant de la France, est déjà arrivé à Londres, accompagné de M. Clauzel. Le Secrétaire général de la Société des Nations, Sir Eric Drummond, a fixé les délibérations sur les questions intéressant notre pays au mercredi 11 février, dans l'après-midi. D'après des nouvelles de journaux, la décision définitive dans toutes les questions à l'ordre du jour n'interviendra cependant qu'à la fin de la semaine, vers le 14.

En raison des répercussions qu'elle peut exercer sur la politique ou l'opinion publique suisse, l'attitude prise par les différentes Puissances dans les questions posées par la création de la Société des Nations doit être examinée de plus en

plus près et avec la plus grande attention. Un examen attentif de ces questions s'impose d'autant plus que la Suisse n'a pas seulement à sauvegarder sa situation particulière traditionnelle dans ses rapports avec la Ligue, mais qu'elle a en jeu le siège de la nouvelle organisation internationale qui lui a été attribué en avril 1919 par la Conférence de Paris, mais qui n'a pas cessé d'exciter les convoitises d'autres pays.

Aux termes mêmes de l'arrêté fédéral du 21 novembre 1919¹¹, la décision des *États-Unis* dans la question de l'accession à la Société des Nations est étroitement liée avec celle de la Suisse, qui ne peut, en vertu de cet arrêté, intervenir définitivement par le vote du peuple qu'après l'accession des cinq Grandes Puissances au Pacte. La décision des États-Unis, ajournée de mois en mois, semble cependant, d'après les dernières nouvelles de Washington, devoir être prise à une époque rapprochée, peut-être même au cours du mois de février. La lettre sensationnelle publiée récemment par Lord Edward Grey, et dans laquelle l'Ambassadeur anglais préconise une ratification avec les principales réserves formulées par les Républicains semble avoir contribué beaucoup à préparer la voie d'un compromis, bien qu'elle ait laissé une certaine aigreur dans les milieux des Démocrates. Il dépend de l'attitude du Sénat que les États-Unis reprennent la place qu'ils occupaient, dans le développement de la question de la Société des Nations. Pour le moment, il n'existe non seulement aucune représentation des États-Unis dans le Conseil et les Commissions de la Société des Nations, mais plusieurs ressortissants américains, parmi lesquels notamment M. *Raymond Fosdick*, se sont même retirés du Secrétariat général de la Société des Nations.

Le désintéressement temporaire des États-Unis pour les affaires de l'Europe et les problèmes de la Société des Nations se fait remarquer en Suisse par plusieurs détails. C'est ainsi que les négociations entamées en août 1919¹² avec le Colonel House au sujet de l'envoi d'une mission technique américaine en Suisse, qui aurait dû étudier la construction éventuelle d'une station radiotélégraphique de la Ligue, n'ont pas pu être poursuivies, le Gouvernement américain désirant lui-même éviter toute apparence d'activité dans les questions touchant à la Société des Nations. La réserve qui lui est imposée par l'attitude du Sénat a aussi empêché le State Department de soutenir, de quelque manière que ce soit, le Gouvernement suisse lors de ses récentes négociations avec le Conseil suprême. La Suisse, qui, jusqu'à présent, a eu presque exclusivement affaire avec les milieux gouvernementaux démocratiques, devra, à l'avenir, tâcher de prendre contact aussi avec les milieux républicains dont la presse n'a pas toujours été aussi nettement favorable, notamment dans la question du siège.

La campagne menée par la *Belgique* en faveur du transfert du *siège de la Société des Nations* à Bruxelles continue toujours, pour des raisons faciles à comprendre, et mérite constamment toute attention. Des correspondances qui paraissent à tous moments dans la presse étrangère, prouvent que Bruxelles compte, dans tous les pays, des amis très actifs qui n'abandonnent pas l'espoir que les institutions de la Ligue seront en définitive installées dans cette ville. Il semble dès lors naturel que le Gouvernement belge ne reste pas étranger à un mouvement qui est

11 *DDS*, vol. 7-II, doc. 168, dodis.ch/44379.

12 *Cf. DDS*, vol. 7-II, doc. 32, dodis.ch/44243.

soutenu par l'opinion publique du pays. La décision de la Conférence des différentes associations nationales pour la Société des Nations, qui s'est réunie à la fin de l'année dernière sous la présidence de M. Léon Bourgeois, de fixer le bureau permanent de ces associations à Bruxelles, a certainement contribué à fortifier la position des adversaires du choix de Genève, parmi lesquels se trouvent aussi des membres fort influents du Secrétariat général de la Ligue. La tentative de transférer à Bruxelles, à titre provisoire, les bureaux de la Société des Nations, tentative qui était motivée par l'attitude hésitante de la Suisse, a cependant échoué jusqu'à présent, devant l'attitude déterminée des chefs du Secrétariat général qui, d'autre part, ne paraissent vouloir s'installer à Genève qu'après le vote définitif du peuple suisse. Il convient de noter qu'à côté des Puissances anglo-saxonnes, ce sont maintenant surtout les États demeurés neutres pendant la guerre et invités à accéder au Pacte qui se montrent particulièrement intéressés au maintien du choix de Genève. C'est ainsi que la Légation des Pays-Bas à Berne a cru devoir signaler à plusieurs reprises au Département Politique les efforts faits par la Belgique pour renverser la décision de la Conférence de Paris.

Dans la question du siège, l'attitude de la *France* fut, du moins au commencement, officiellement en faveur des prétentions de la Belgique, pour laquelle le Gouvernement français était obligé d'avoir des égards spéciaux. Cependant, depuis la décision finale de la Conférence de Paris, la solution donnée à la question du siège ne paraît plus avoir été formellement contestée par aucune des grandes Puissances. Le Gouvernement français ne semble non plus avoir donné de suite au rapport qui avait été présenté par M. Augagneur à la Chambre des Députés, et qui réclamait l'établissement définitif des institutions de la Société des Nations à Bruxelles. Ainsi que la délégation du Conseil fédéral à Paris a eu à nouveau l'occasion de le constater, la *conception de la neutralité suisse* dans le cadre de la Société des Nations n'est encore saisie qu'avec difficulté dans beaucoup de milieux politiques et scientifiques français, qui demeurent sous l'impression d'une Ligue des Nations rigide qui, en cas de nécessité, applique des sanctions communes aboutissant finalement à l'emploi d'une force collective à laquelle tous les États membres doivent participer dans la même mesure. Dès que la question de la Société des Nations fut posée, la France attacha une importance considérable à la question des sanctions; aujourd'hui, le Pacte de la Société des Nations est considéré dans les milieux politiques, en France, comme un des instruments destinés à sauvegarder les Traités de Paix. Le fait que la direction des affaires de la Société des Nations au Ministère français des Affaires Etrangères a institué une section militaire et navale démontre que le Gouvernement français ne veut point ignorer l'éventualité d'une action collective de la Ligue.

En *Grande-Bretagne*, le rôle de la Société des Nations dans un avenir prochain et le caractère des obligations résultant du Pacte pour les membres de la Société des Nations paraissent être envisagés avec moins de rigueur. Comme elle se montre disposée à accepter, du moins en partie, les réserves formulées par le Sénat américain, l'Angleterre semble s'efforcer de tenir compte de la situation spéciale de la Suisse. Elle a notamment fait des ouvertures pour acheminer une solution acceptable à la Suisse dans la question du *délai*. Le fait que ce ne sont pas toujours les mêmes personnes qui représentent le Foreign Office dans les négociations au

sujet de la Société des Nations complique peut-être la situation dans une certaine mesure. D'autre part, les hommes politiques qui étaient autrefois à la tête de ces affaires, avant tout Lord Edward Grey et Lord Robert Cecil, conservent toujours une très forte influence sur la politique anglaise dans les questions de la Société des Nations. L'influence de ces personnalités s'exerce notamment par la vaste organisation de la «League of Nations Union» qui est présidée par eux et qui a récemment inauguré sa grande campagne pour populariser l'idée de la Ligue. Le contact de la Suisse avec la «League of Nations Union» (comme avec l'Association française pour la Société des Nations) est établi par le Comité national suisse pour la Société des Nations présidé par MM. Comtesse et Nippold.

Tandis qu'en Angleterre l'opinion publique manifeste le plus vif intérêt à l'égard des problèmes de la Ligue des Nations, ces problèmes rencontrent en *Italie*, en général, une indifférence marquée et un scepticisme guère caché, même dans les milieux officiels. Vis-à-vis de la Suisse, l'attitude officielle de l'Italie a cependant presque constamment été favorable. Ce sont avant tout les juristes italiens, et notamment le jurisconsulte de la Consulta, le professeur *Ricci-Busatti*, qui ont démontré une parfaite compréhension des questions concernant la Suisse. De temps en temps, les journaux italiens ont publié des articles réclamant le choix de Bruxelles comme siège de la Société des Nations, dont plusieurs de la plume de M. *Luzzatti*, qui s'est montré grand adversaire du choix de Genève. En sa qualité de rapporteur de la Chambre sur le Traité de Versailles, M. Luzzatti semble avoir d'abord essayé d'insérer dans son rapport une proposition tendant à faire remplacer Genève par Bruxelles comme siège de la Ligue. Cette proposition ne figure toutefois pas au texte définitif du rapport parlementaire. Récemment, le «Secolo» a saisi l'occasion de la déclaration faite à l'Assemblée fédérale, par M. le Président de la Confédération, pour se prononcer en principe contre le maintien de la neutralité suisse dans le cadre de la Société des Nations.

Comme en Italie, la question de la Ligue des Nations n'occupe au *Japon* que les milieux gouvernementaux, et encore avant tout la délégation japonaise à la Conférence de la Paix. Par contre, celle-ci, qui est constamment tenue au courant par la Légation du Japon à Berne, s'est vivement intéressée aux négociations entamées avec la Suisse. En général, la politique des représentants japonais aux Conférences dans les capitales européennes est en entière harmonie avec la politique anglaise, avec une opposition plus marquée contre les réserves formulées par le Sénat américain.

Outre les cinq grandes Puissances de la Société des Nations, les quatre autres Puissances représentées au Conseil devront à l'avenir être considérées plus spécialement dans les relations de la Suisse avec la Ligue. Il est vrai que la politique de quelques-uns de ces États vis-à-vis de la Société s'identifiera peut-être, pendant quelque temps, avec l'attitude de leurs représentants. C'est ainsi que le vote de la *Grèce* dépendra vraisemblablement de la décision personnelle de MM. *Vénizelos* et *Politis*, qui ont, jusqu'à présent, représenté leur pays à la Conférence de Paris. – De même, il faut s'attendre à ce que l'attitude du *Brésil* dans les questions qui ne touchent pas immédiatement ce pays soit en général déterminée par les vues personnelles de son délégué. D'après une nouvelle qui n'a pas été confirmée par l'Ambassade du Brésil à Paris, le Parlement brésilien aurait statué, par contre-

92 coup aux événements des États-Unis, une «interprétation brésilienne du Pacte» qui constituerait certaines réserves au sujet de la doctrine de Monroe. – Le fait que cette doctrine a été expressément consacrée par l'article 21 du Pacte semble avoir aussi eu une certaine répercussion dans la *République Argentine*; cependant, l'Argentine a notifié son accession à la Ligue immédiatement après avoir reçu l'invitation formelle par le Président de la Conférence de la Paix, et sans formuler des réserves quelconques.

Parmi les États européens demeurés neutres au cours de la guerre, *l'Espagne* a, elle aussi, formellement déclaré son accession au Pacte instauré par la Conférence de Paris, les Cortes ayant accepté pour ainsi dire sans discussion le projet de loi concernant l'entrée dans la Ligue, que le Gouvernement leur avait soumis le 21 juillet 1919 déjà. L'opinion publique espagnole et les cercles officiels ayant, jusqu'à présent, fait preuve d'une indifférence marquée dans les questions que la Société des Nations est appelée à résoudre, il est difficile de prévoir le rôle que l'Espagne adoptera dans le Conseil de la Ligue. À en juger d'après certaines indications, il semblerait toutefois que l'Espagne ait l'intention de sortir de sa réserve et de se rapprocher plutôt du groupe des Grandes Puissances.