

ANNEXE

MÉMORANDUM
 SUR LA NEUTRALITÉ DE LA SUISSE
 AU SEIN DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

Copie

Lorsqu'il s'est agi pour la Suisse d'accéder à la Société des Nations, elle a insisté avec force sur la nécessité de conserver sa neutralité dans le cadre de la nouvelle organisation internationale. Dès le 8 février 1919⁴, dans un mémorandum qu'il adressait aux Puissances réunies à Paris pour la conclusion de la paix, le Conseil fédéral exposait que la Confédération désirait prêter son concours à la Société sans cependant sacrifier une maxime fondamentale de sa politique.

Il se fondait, entre autres, sur les arguments que voici:

«La Confédération est en droit d'insister sur le caractère non pas occasionnel, mais permanent de sa neutralité. Sa politique de paix est l'application d'un principe érigé, dès le début du XVI^e siècle, en maxime d'Etat. Les Suisses qui, pour des causes qui n'étaient pas les leur, ont prodigué leur sang sur tous les champs de bataille de l'Europe, n'en ont pas moins adopté et maintenu la neutralité comme principe directeur de leur propre politique. Ils l'ont inscrite dans la Constitution de leur Etat fédératif. La déclaration du Conseil fédéral en date du 4 août 1914 n'est que la répétition d'une série de décisions identiques, adoptées par les Diètes fédérales au cours de quatre siècles. Les Suisses ont affirmé ainsi les premiers leur foi en l'idéal supérieur qui est appelé à triompher dans la Ligue des Nations. Cette attitude systématiquement pacifique n'a pas d'équivalent dans l'histoire.

La neutralité helvétique n'est pas seulement l'application de règles du droit des gens et de conventions internationales. Elle est avant tout l'expression de la conviction profonde et de la volonté arrêtée du peuple suisse, qui a toujours fait preuve à cet égard d'une sincérité et d'une loyauté immuables. Il ne comprendrait pas l'abandon d'une maxime politique dont la valeur lui a été prouvée par une expérience séculaire...

La neutralité de la Suisse a un caractère propre qui la distingue de toutes les autres. Elle est une des conditions essentielles de la paix intérieure, de l'union et, par suite, de l'indépendance d'une nation formée d'éléments divergents par la langue et par la culture. Et la Suisse tient à cette diversité qui est pour elle, malgré l'exiguïté de son territoire, la source d'une vie nationale intense.

Le maintien de cette institution séculaire est aussi précieux pour l'Europe que pour la Suisse elle-même. Ce n'est pas sans raison que les grandes Puissances, réunies en 1815 à Paris, ont déclaré «que la neutralité et l'inviolabilité de la Suisse et son indépendance de toute influence étrangère sont dans les vrais intérêts de la politique de l'Europe entière». Cette déclaration a gardé toute sa valeur.

La Confédération helvétique doit comme par le passé rester la fidèle gardienne des passages des Alpes...

3. La lettre adressée à la Légation de Suisse à Stockholm portait le post-scriptum suivant: D'après ce que nous a dit M. Westman, la question de la neutralité suisse au sein de la Société des Nations aurait été examinée au cours de la dernière Conférence d'Oslo, et les Etats scandinaves auraient autorisé M. Sandler à appuyer notre point de vue.

4. Cf. DDS 7 I, N° 177.

C'est la neutralité qui a permis de maintenir pendant des siècles le lien unissant des peuples de races, de langues et de confessions différentes. C'est par l'observation scrupuleuse de ce principe que les Cantons suisses ont pu développer entre eux un esprit de compréhension basé sur le respect mutuel de leurs personnalités. La plus ancienne des Républiques existantes serait heureuse d'apporter à la Ligue des Nations le fruit d'une expérience séculaire, acquise au cours du développement progressif et laborieux de son régime fédératif. Ce n'est qu'en restant fidèle à ses principes traditionnels qu'elle estime être en mesure d'occuper dans la Ligue des Nations, pour le bien de tous, la place que lui assigne son passé.»

Les Puissances firent preuve d'une amicale compréhension à l'égard de cette situation toute spéciale. Par l'article 435 du Traité de Versailles, la neutralité suisse fut non seulement reconnue et confirmée, mais encore déclarée compatible avec le Pacte en tant qu'engagement destiné, au sens de son article 21, à «assurer le maintien de la paix».

La neutralité suisse ne fut toutefois pas intégrée telle quelle dans le système de la Société des Nations. En vertu de la déclaration faite à Londres le 13 février 1920⁵ par le Conseil de la Société des Nations qui prit acte de la volonté de la Suisse de défendre son territoire en toutes circonstances⁶, la Suisse conservait sa neutralité militaire, mais elle devait assumer, en revanche, les obligations incombant aux autres Etats membres quant aux sanctions économiques et financières.

La Suisse neutre faisait ainsi une concession importante aux principes de solidarité à la base de la Société des Nations. Mais cette restriction apportée à sa politique séculaire⁷ ne fut pas acceptée sans lutte au sein du peuple et des Cantons⁸.

Les raisons qui déterminèrent la majorité du peuple et des Cantons sont d'ordre divers. La Suisse considérait tout d'abord que, dans un système de sanctions rigoureuses à déclenchement quasi automatique, sa situation d'Etat neutre ne subirait pas de changements essentiels; elle pensait, d'autre part, qu'une forte réduction des armements combinée avec un mécanisme précis de sécurité collective réduirait très⁹ sensiblement la possibilité de conflits armés. Elle s'attachait, enfin, à l'espoir que la Société des Nations finirait par réunir dans son sein tous les pays importants que les circonstances politiques tenaient encore éloignés d'elle. Cet espoir se trouvait explicitement exprimé dans l'arrêté fédéral soumis à la votation populaire du 16 mai 1920.

Les conditions dans lesquelles la Suisse est entrée dans la Société des Nations se sont, depuis lors¹⁰, profondément modifiées. Le Pacte n'a pas été appliqué dans certaines de ses stipulations les plus importantes. Le système des sanctions n'a pas joué dans tous les cas. La course aux armements a repris avec une intensité qu'elle n'avait jamais connue. Loin de devenir universelle, la Société des Nations s'est vue privée du concours d'Etats importants. Les Etats-Unis d'Amérique n'ont pas vu la possibilité d'y accéder et quatre grands pays, dont deux voisins de la Suisse, s'en sont retirés.

Cet état de choses devait nécessairement affecter la situation d'un pays perpétuellement neutre. La Suisse n'est pas en mesure, vu sa situation unique¹¹, de s'accommoder d'un système facultatif de sanctions. Sa neutralité ne doit pas dépendre des circonstances; elle est donnée une fois pour toutes. Sa force réside dans sa clarté et sa permanence.

La distinction entre sanctions militaires et sanctions économiques s'avérerait aujourd'hui illu-

5. Cf. DDS 7 II, N° 247 A.

6. qui prit acte de la volonté de la Suisse de défendre son territoire en toutes circonstances *ne figurait pas dans le projet de mémorandum approuvé par le Conseil fédéral le 1^{er} avril, cf. N° 256.*

7. *Le projet portait: traditionnelle.*

8. *Dans le projet suivait encore cette phrase: La votation populaire du 16 mai 1920 ne donna qu'une faible majorité pour l'accession à la Société des Nations.*

9. *très ne figurait pas dans le projet.*

10. *lors ne figurait pas dans le projet.*

11. *Le projet portait: comme les autres Etats membres de la Société des Nations au lieu de: vu sa situation unique.*

28 AVRIL 1938

639

soire pour la Suisse. En recourant à des mesures de pression économique, la Suisse s'exposerait au risque grave d'être traitée comme l'Etat ¹² qui se livrerait à des actes militaires.

La Suisse souhaite que l'institution de Genève, dont elle s'honore d'être le siège, surmonte les difficultés qui l'entourent. Bien que, conformément à son engagement du 13 février 1920, elle ait modernisé et réorganisé son armée, pour laquelle le peuple suisse a consenti effectivement les plus grands sacrifices, la Suisse reste attachée à la Société des Nations ainsi qu'à son idéal de paix et de collaboration internationale ¹³. Elle continuera à lui prêter son concours dans toutes les questions qui n'affectent point son statut d'Etat neutre. Elle se considère cependant en droit de demander que sa neutralité intégrale soit expressément reconnue dans le cadre de la Société des Nations.

C'est pourquoi le Conseil fédéral, soutenu par la volonté massive ¹⁴ des Chambres fédérales et du peuple suisse, s'adresse en toute confiance au Conseil de la Société des Nations à l'effet d'obtenir que la neutralité traditionnelle ¹⁵ de la Confédération soit déclarée compatible avec les stipulations du Pacte.

Le Gouvernement fédéral ne doute pas que le Conseil voudra bien lui donner acte des déclarations qui précèdent, confirmant ainsi le caractère unique de la neutralité suisse ¹⁶.

12. *Au lieu de:* la Suisse s'exposerait au risque grave d'être traitée comme l'Etat *le projet portait:* elle pourrait être jugée à la même mesure que l'Etat.

13. *Au lieu de cette phrase le projet portait simplement après l'entourent:* elle reste attachée à la Société des Nations ainsi qu'à son idéal de paix et de collaboration internationale.

14. *Le projet portait:* unanime du peuple suisse *au lieu de:* massive des Chambres fédérales et du peuple suisse.

15. *Le projet portait:* inconditionnelle *au lieu de:* traditionnelle.

16. *Le projet portait à la suite de précédent:* reconnaissant ainsi, une fois de plus, à la neutralité suisse ce caractère unique qui lui avait déjà été reconnu par la Déclaration de Londres.