

ANNEXE 1

Copie

AVANT-PROJET
DE MÉMORANDUM SUR LA NEUTRALITÉ DE LA SUISSE
AU SEIN DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS ⁴

La Suisse est entrée dans la Société des Nations avec l'intention de conserver sa neutralité traditionnelle, car elle n'aurait pu sacrifier cette maxime capitale de sa politique.

La neutralité suisse a un caractère permanent. Sa pratique remonte au début du seizième siècle. Elle exprime le génie même de l'Etat suisse et s'est affermie toujours davantage dans le cours des temps.

-
1. Cf. annexe 1.
 2. Les réponses de Paris et Londres sont reproduites en annexes 2 et 3.
 3. M. Huber prit position par lettres des 21, 26 et 29 mars, reproduites en annexes 4, 5 et 6.
 4. Le document reproduit ici n'est pas daté d'origine. En haut de sa première page figure au crayon la date du 11.3.38, apparemment rajoutée après coup. En dernière page figure en surimpression dactylographiée la date du 23.3.38, dont le 23 a été biffé et remplacé au crayon par un 11. Ce document est la copie carbone, se trouvant dans le dossier principal du Département politique sur cette affaire, de l'avant-projet qui accompagnait les lettres du 23 mars envoyées à Stucki et Paravicini (cf. E 2200 Paris 11/5 et note 8). Selon la première citation que Huber fait de l'avant-projet dans sa lettre du 21 mars (cf. annexe 4), il est possible qu'il en ait reçu une version qui ne soit pas littéralement celle du texte reproduit mais certainement identique pour l'essentiel (cf. note 8).



Dans un mémorandum adressé, le 8 février 1919⁵, aux représentants des Puissances réunies à Paris pour la conclusion de la paix, le Conseil fédéral l'a définie en termes qui subsistent. On y lisait, entre autres, ce qui suit:

«... 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.

Dans le conflit actuel comme en 1871, la Suisse neutre a pu rendre à l'humanité des services bien plus grands que si elle était entrée dans la lutte. C'est la neutralité permanente qui a permis à la Croix-Rouge internationale, née en Suisse, de déployer son activité féconde et, récemment, de pénétrer jusque dans des milieux fermés par l'anarchie. C'est également en raison de sa neutralité qu'à un moment où les rapports entre belligérants avaient entièrement cessé, la Suisse a joui du privilège de renouer, dans le domaine de la charité, les relations qui devaient à tout prix être reprises, pour épargner au monde une aggravation nouvelle de ses souffrances. Demeurée une île de paix au milieu de la tourmente, elle a pu assurer, pendant quatre ans, l'hospitalisation et le transport des victimes de la guerre, le ravitaillement, dans toutes les directions, des prisonniers et des populations civiles et la transmission de correspondances innombrables rétablissant un lien précieux entre ceux qu'une crise formidable avait brutalement séparés...»

Ces déclarations furent comprises: la neutralité suisse fut à nouveau reconnue et confirmée par l'article 435 du Traité de Versailles. Elle fut déclarée, en même temps, compatible avec le Pacte de la Société des Nations en tant qu'engagement destiné, au sens de son article 21, à «assurer le maintien de la paix».

Cette neutralité ne fut toutefois pas intégrée telle quelle dans le système de la Société des Nations.

Le Conseil de la Société, siégeant à Londres, fit, le 13 février 1920, la déclaration⁶ bien connue suivant laquelle la Suisse était dispensée de toute obligation de recourir à des sanctions militaires contre des Etats en rupture de Pacte, étant cependant entendu qu'elle acceptait, en principe, l'obligation des sanctions financières et commerciales.

Cette distinction entre sanctions militaires et sanctions économiques avait alors paru possible. Les cantons et le peuple suisses y adhérèrent par le vote du 16 mai 1920⁷, qui décida de l'entrée de la Suisse dans la Société des Nations. Mais le doute sur la possibilité de concilier dans la pratique deux termes qui à beaucoup de bons esprits avaient paru contradictoires ne s'effaça jamais entièrement.

Aujourd'hui, le doute a repris toute sa force et s'est changé en certitude. La Suisse avait espéré qu'avec le temps, la Société des Nations deviendrait universelle. Elle avait espéré notamment que les Etats-Unis de l'Amérique du Nord ne se seraient pas refusés à entrer plus tard dans la grande organisation internationale dont l'idée première avait été défendue par le grand Américain que fut le Président Wilson. La Suisse avait compté, en outre, que le Reich allemand, son voisin du nord, entré dans la Société des Nations en 1926, y serait resté définitivement. Elle avait été loin de prévoir que son voisin du sud, l'Italie, aurait décidé lui aussi de quitter l'institution de Genève. Il est à peine besoin d'ajouter que déjà la sortie du Brésil en 1926 et celle du Japon en 1933 avaient profondément déçu tous ceux qui avaient fondé leurs espoirs dans l'extension harmonieuse de la Société des Nations.

5. Cf. DDS 7 I, N° 177.

6. Cf. DDS 7 II, N° 247A.

7. Cf. DDS 7 II, N° 325.

12 MARS 1938

503

La situation qui existait en 1920, c'est-à-dire au moment de la Déclaration de Londres, s'est donc profondément transformée. La distinction entre les sanctions militaires et les sanctions économiques s'est révélée, à l'épreuve de l'expérience, comme n'ayant pas de substance réelle. L'Etat qui voudrait recourir à des actes de contrainte économique pourrait être jugé à la même mesure que l'Etat appliquant des sanctions militaires. La Suisse dispensée, en vertu de sa neutralité, de toute obligation de sanctions militaires, ne pourrait plus admettre d'être obligée à prendre, en quelque mesure que ce fût, des sanctions économiques. Cette situation paraît incontestable en fait, mais elle ne serait pas exactement ce qu'elle doit être si elle n'était pas consacrée par la formule juridique correspondante. Le peuple et les cantons suisses se refuseraient à rester à cet égard dans l'équivoque.

La Suisse souhaite que l'institution de Genève, dont elle s'honore d'être le siège, surmontera les difficultés qui l'entourent. Elle reste fermement attachée à la Société des Nations et à l'idéal de paix et de collaboration que la Société représente. Elle continuera à lui prêter son entière collaboration 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 moralement unanime du peuple suisse, s'adresse en toute confiance au Conseil de la Société des Nations à l'effet d'obtenir que la neutralité inconditionnelle de la Confédération soit déclarée compatible avec les stipulations du Pacte.

Le Conseil fédéral ne doute pas que le Conseil de la Société des Nations voudra bien lui donner acte des déclarations qui précèdent, reconnaissant ainsi, une fois de plus, à la neutralité suisse ce caractère unique qui lui avait déjà été pleinement reconnu par la Déclaration de Londres du 13 février 1920.