

dodis.ch/54128

*Les Délégués du Conseil fédéral à Londres, G. Ador et M. Huber, au Président de la Confédération, G. Motta*¹

JOURNAL DE LA MISSION DE LONDRES

[Londres, 15 février 1920]

le 9 février 1920.

Télégramme de M. Ador au Département Politique²:

Arrivée de MM. Ador et Huber à Londres à 21 h.

le 10 février 1920.

M. Parodi nous communique officieusement un exemplaire des préavis du Secrétariat Général³ sur les questions qui intéressent la Suisse et qui se trouvent à l'ordre du jour de la session du Conseil de la Société des Nations. Ces préavis, suivis de projets de résolutions, sont destinés aux seuls membres du Conseil.

Visite chez M. Balfour, accompagnés par M. Paravicini, Ministre de Suisse. M. Balfour croit que si l'on se place à un point de vue juridique étroit, la reconnaissance de la neutralité dans le sein de la Société est difficile, mais du point de vue large de l'homme d'État, la situation spéciale de la Suisse paraît être justifiée (if one takes into consideration the broad statesmanlike issues). Il espère que des points de détail et d'importance secondaire ne viendront pas rendre difficile l'entente qui est désirée de toutes parts, et notamment par son Gouvernement. Quant aux œuvres humanitaires, il ne s'est pas encore formé une opinion précise à leur sujet, mais il constate que la solidarité avec la Société des Nations est nécessaire pour les mesures d'ordre économique. Il nous explique que le Conseil nous entendra puis discutera en notre absence sur le rapport qu'il présentera lui-même au Conseil. M. Balfour a accueilli très cordialement les représentants de la Suisse.

Visite chez Sir Eric Drummond. Sir Eric nous recommande de ne pas faire état de la communication toute personnelle des rapports du Secrétariat au Conseil. Il s'exprime d'une façon analogue à celle de M. Balfour, nous laissant l'impression qu'il croit à la possibilité d'une solution satisfaisante. Il abonde dans l'opinion de M. Balfour, à savoir, qu'il faut éviter d'aborder d'autres questions que celle de la neutralité militaire pour laquelle la Suisse se trouve sur un terrain très solide. (Acte de 1815, art. 435 et caractère de la neutralité suisse comme principe du droit des

¹ Notice: CH-BAR#E2001B#1000/1508#21* (B.56.41.01.10.2), DDS, vol. 7-II, doc. 250, dodis.ch/44461, annexe. Annotation manuscrite dans la marge de G. Motta: En circulation. Strictement confidentiel.

² DDS, vol. 7-II, doc. 245, dodis.ch/44456.

³ Non retrouvé.

gens généralement reconnu). Sir Eric est d'avis que la résolution à adopter par le Conseil ne lie que les États y représentés, mais il ne doute pas que les autres États membres – en général peu importants en ce qui concerne cette question spéciale – ne manqueront pas de se rallier à la manière de voir du Conseil. Ayant abordé devant lui la question du rôle humanitaire spécial de la Suisse, il nous déclare craindre que cela ne crée un précédent qui pourrait être invoqué par d'autres États ayant eu une activité semblable. Il estime qu'on trouvera, cas échéant, le moyen d'assurer cette activité, à l'avenir aussi, mais il croit qu'on ne devrait pas soulever ce point maintenant et laisser plutôt la décision à l'Assemblée de la Société.

Il prévoit qu'après la discussion du rapport au sein du Conseil, ce dernier chargera ses juristes de rédiger une résolution et de nous la soumettre afin qu'elle soit adoptée, si possible, avec notre collaboration.

Télégramme chiffré⁴ à Berne par la Légation.

Visite de M. Huber chez M. Parodi. M. Parodi montre à M. Huber les propositions faites au Conseil au sujet de l'établissement de la Cour Internationale. Le Comité préparatoire sera composé de savants appartenant aux pays représentés au Conseil, auxquels on adjoindra un Hollandais (Loder) et un Norvégien (Gram). M. Parodi déclare que l'opinion qu'il estime être maintenant unanime dans le sens des conclusions du Secrétariat au sujet de la neutralité, a rencontré une forte opposition du côté français.

Visite de M. Huber chez M. van Hamel, Chef de la Section juridique du Secrétariat Général. M. van Hamel, justement occupé par l'étude de l'ouvrage de Schweizer sur l'histoire de la neutralité suisse, déclare que plus il approfondit cette question, plus il est sous l'impression que notre neutralité est quelque chose de tout à fait particulier dans la politique internationale. Il reconnaît que neutralité et passage s'excluent l'un l'autre, mais estime que la Suisse, pour faire un geste agréable aux adeptes de l'idée de la Société des Nations, pourrait admettre, que, dans certains cas, elle pourrait offrir spontanément le passage.⁵ Il envisage l'éventualité dans laquelle un État devrait être considéré comme ennemi de la civilisation humaine. M. Huber lui fait remarquer qu'il serait très dangereux de vouloir prévoir un cas aussi exceptionnel. Du moment que la Suisse serait attaquée ou directement menacée, et désirerait obtenir du secours, la question de la neutralité et, par conséquent, celle du passage, prendraient un autre aspect.

Conversation de M. Huber avec MM. Ricci-Busatti et Anzilotti. Ces Messieurs confirment les communications de M. Parodi, au sujet des études préparatoires pour la Cour de Justice. Le projet de la Commission sera examiné par le Conseil et soumis ensuite à l'Assemblée pour décision. Déjà avant ce moment, les États invités à accéder, mais non représentés au Conseil, pourraient se prononcer sur le projet.

⁴ Télégramme N° 38 de G. Ador à la Division des Affaires étrangères du Département politique du 11 février 1920, CH-BAR#E2001B#1000/1508#21* (B.56.41.01.10.2): Reçu par Conseil au complet présidé par Balfour. Avons exposé fermement question neutralité et droit passage. Longue délibération après notre départ dont ne connaissons pas encore le résultat. Préavis et conclusion Secrétariat favorables qui nous ont été communiqués à titre strictement confidentiel. Prière ne rien publier.

⁵ Point d'exclamation de G. Motta en marge de cette phrase.

Des intrigues ont été fomentées contre l'établissement du siège à Genève, intrigues appuyées sur l'argument que Genève ne disposerait pas d'assez de place pour loger les bureaux et le personnel du Secrétariat Général, ainsi que les Délégués, lors de la réunion de l'Assemblée. Il a été question d'un transfert à Vienne, le Gouvernement autrichien ayant offert la «Hofburg»⁶. L'Italie s'y opposerait. La situation de Genève a été beaucoup fortifiée par le fait que les milieux ouvriers désirent l'admission de l'Allemagne et, par conséquent, ne veulent pas voir fixer le siège dans un ancien pays belligérant.

Étude des rapports présentés par le Secrétariat au Conseil.

le 11 février 1920.

Longue discussion entre MM. Huber et van Hamel au sujet des projets de résolution. M. Huber remercie M. van Hamel de l'esprit très bienveillant et de la grande compréhension du point de vue suisse avec lesquels ces projets ont été rédigés.

1) *Question du délai.* – À la demande de M. Huber qu'il soit constaté, conformément aux considérants, qu'en cas de vote négatif, la déclaration à faire avant le 10 mars soit considérée comme nulle et non avenue, M. van Hamel fait observer que la formule rédigée par lui correspond à cette demande: la déclaration du Conseil Fédéral sera admise, à la condition toutefois qu'elle soit confirmée par le peuple et les cantons dans le plus bref délai. Si cette condition ne se réalise pas, la déclaration tombe ipso jure.

2) *Question de la neutralité.* – M. van Hamel est d'accord que l'on cite comme déclaration du Gouvernement suisse le Message⁷ et les Mémoires des 13^e et 30^e janvier. Il est disposé à supprimer les quatre derniers mots de la dernière phrase du deuxième paragraphe de la résolution «demandée par la Société des Nations contre un État en rupture de Pacte et contre ses nationaux». Il partage la manière de voir du Message et interprète l'expression «nationaux, nationaux» dans le sens de «habitants». M. Pawley Bate, qui est également présent, dit que le terme «nationaux» n'est pas clair, certainement pas dans le Pacte, mais qu'il vise plutôt les personnes attachées à un État par le droit de cité que par la résidence. Il cite une explication que fit Wilson devant la Commission sénatoriale et où ce dernier emploie, en interprétant l'article 16, alinéa 1, le terme de «citizens», mais évidemment dans le sens de personnes résidant dans un pays déterminé.

M. van Hamel est disposé de donner à la résolution la forme d'un acte déclaratoire, d'une reconnaissance. Il abonde dans le sens que les États représentés au Conseil sont liés par leurs plénipotentiaires, mais qu'il serait difficile d'obtenir un acte signé par eux.

Il maintient son opinion qu'on devrait reconnaître à la Suisse le droit de sortir éventuellement de sa neutralité et d'accorder le passage – thèse soutenue du reste souvent en Suisse, notamment par W. Burckhardt et non contestée par le Conseil Fédéral avant la guerre mondiale. M. Huber reconnaît qu'en cas de violation de

⁶ Point d'exclamation de G. Motta en marge de cette phrase.

⁷ 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.

⁸ DDS, vol. 7-II, doc. 228, dodis.ch/44439.

⁹ DDS, vol. 7-II, doc. 240, dodis.ch/44451.

la neutralité suisse par un belligérant, la Suisse serait déliée de ses devoirs d'État neutre et qu'on peut concevoir des cas absolument extraordinaires où la Suisse devrait s'allier pour parer à un danger commun (p.ex. au cas d'une insurrection¹⁰ bolchéviste), mais qu'il est très dangereux de vouloir viser pareille situation. La neutralité doit inspirer confiance; elle suppose donc que le neutre n'envisage en aucun cas la rupture de sa neutralité au détriment d'un État qui respecte cette neutralité et son existence nationale.

Pour la Suisse, ce maintien de sa neutralité est une question d'honneur, une question de la foi dans les traités.

M. Huber ayant demandé de quelle façon l'application de l'article 15 du Pacte pourrait amener des situations peu compatibles avec la neutralité, *M. van Hamel* ne peut donner aucune réponse, mais reconnaît que la neutralité sera un droit acquis de la Suisse au sein de la Société et que, par conséquent, le Conseil et l'Assemblée devront la respecter et ne pourront passer outre.

3) *La question des forces aériennes* n'a pas été abordée, étant donné que personne ne veut la préjuger en ce moment.

4) En ce qui concerne les *œuvres humanitaires*, *M. van Hamel* estime que la Suisse ne peut réclamer une situation particulière en se basant sur sa neutralité, mais que probablement la Société des Nations chargera la Suisse de maintenir à ce sujet les rapports avec l'État en rupture de Pacte et éventuellement aussi les rapports diplomatiques. Afin de ne rien préjuger, ni pour ni contre, on a passé sous silence dans le projet les rapports qui ne rentrent ni dans le domaine militaire, ni dans les domaines commercial et financier.

La Délégation suisse est convoquée pour 3 h. 30 à St. James Palace pour présenter ses observations au tractandum N° 1 de la session (Questions concernant l'accession de la Suisse). Elle s'y rend accompagnée de *M. L. Boissier*, Attaché de Légation.

Immédiatement après l'arrivée des membres du Conseil, la Délégation est introduite. Sont présents: *M. Balfour*, Président, ayant à sa droite *M. Bourgeois* (France), *M. Matsui* (Japon), *M. da Cunha* (Brésil), *M. Caclamano* (Grèce), et à sa gauche, *Sir Eric Drummond*, *M. Maggiorino Ferraris* (Italie), *M. Hymans* (Belgique), *M. Quinonès de Léon* (Espagne).

La Délégation suisse prend place à la même table que les membres du Conseil, en face du Président.

Les membres du Conseil sont accompagnés de délégués adjoints et de secrétaires (*M. Bourgeois* par *M. Clauzel* et le Colonel *Henry*, Chefs des Sections politique et militaire de la Division française de la Société des Nations; *M. Ferraris* par *M. Ricci-Busatti*; *M. Hymans* par *M. H. Rolin*). Assistent en outre la plupart des sous-secrétaires et chefs de division du Secrétariat Général (*Monet*, *Anzilotti*, *Mantoux*, *van Hamel*).

M. Balfour ouvre la discussion en disant: «May now the Swiss Delegates consent to state their case?»

M. Ador prend ensuite la parole. (Voir compte-rendu de son discours¹¹).

¹⁰ Correction manuscrite: invasion.

¹¹ Doc. 17, dodis.ch/54130. Cf. aussi DDS, vol. 7-II, doc. 246, dodis.ch/44457.

103 La Délégation, après s'être retirée, attend ¼ h. dans le salon d'attente. Il semble que MM. Balfour et Hymans parlent le plus longuement.

M. Clauzel déclare aux Délégués que M. Bourgeois a été très impressionné et convaincu par la précision et la justesse des observations présentées par M. Ador.

A 9.30 h. du soir, conférence de MM. Ador et Huber avec M. van Hamel qui nous communique le texte de la résolution tel qu'il a été rédigé par Bourgeois après la séance. Ce nouveau texte ne diffère de l'ancien que par une autre disposition des phrases et quelques modifications de pure rédaction. Cette nouvelle rédaction a surtout l'avantage de ne plus viser en rien le cas dans lequel la Suisse pourrait éventuellement sortir de sa neutralité. La Suisse «n'est pas tenue», et non pas: «elle refuse d'accorder le passage».

M. Balfour aurait ouvert la discussion en appuyant fortement le point de vue suisse. M. Bourgeois s'est ensuite rallié à cette manière de voir ainsi que les autres membres.

Examen du nouveau texte par la Délégation.

12 février 1920.

Conformément à la décision prise la veille au soir, M. Huber se rend à St. James Palace pour proposer à M. van Hamel quelques suggestions de la Délégation suisse et pour se prononcer sur quelques propositions faites par M. van Hamel.

1. La résolution sera précédée d'un préambule faisant mention des États représentés et de leurs plénipotentiaires. Ceci est conforme aux désirs de la Suisse.

2. Deuxième alinéa de la résolution: «tradition de plusieurs siècles», proposé par M. van Hamel: adopté.

3. La proposition est faite par M. Huber de dire à l'alinéa 2: «aux mesures commerciales et financières», au lieu de «toute mesure». M. Huber fait remarquer que cette dernière rédaction est trop rigide, étant donné qu'une mesure économique peut revêtir un caractère d'hostilité (p.ex. les biens de l'État en rupture de Pacte seraient considérés comme de bonne prise en vertu du droit de la guerre). M. van Hamel se rallie à cette manière de voir.

4. Il est suggéré d'ajouter après «se défendre»: les mots «elle-même», afin de bien faire ressortir que notre défense est notre propre affaire. M. van Hamel reconnaît que toute la dernière partie du deuxième alinéa est dominée par les mots: «même pendant une action de la Société des Nations».

5. Dans le dernier alinéa le mot «militaire» dans l'expression «neutralité perpétuelle» est supprimé à la demande de M. Huber. La notion de neutralité militaire n'existe pas en droit international; elle laisse supposer qu'il y a d'autres «neutralités» dont la violation pourrait être éventuellement reprochée à la Suisse. La formule, telle qu'elle est contenue dans le dernier alinéa, après la suppression du mot «militaire» implique que l'attitude qui résulte pour la Suisse de la déclaration du Conseil est considérée comme correspondant à la notion de neutralité. Cette interprétation est donnée par M. van Hamel à la suggestion de M. Huber qu'il pourrait y avoir intérêt à ce que la déclaration empêche tout État en rupture du Pacte de reprocher à la Suisse une attitude non neutre.

104

M. Huber fait observer que, bien que le texte soumis à la Délégation suisse fasse preuve de la part des Puissances d'une grande bienveillance et d'une grande compréhension et puisse ainsi donner satisfaction, il revêt tout de même le caractère d'un acte unilatéral du Conseil, répondant à une demande de la Suisse, adressée au Conseil Suprême et renvoyée par celui-ci au Conseil de la Société des Nations. Il ne s'agit donc pas d'un accord à signer par deux parties. M. van Hamel reconnaît ce point de vue.

M. van Hamel touche en passant la question de la clause dite «américaine» et exprime l'espoir que la Suisse laissera tomber cette clause. Sans prendre d'engagement à ce sujet, M. Huber répond qu'étant donné que la résolution relative au délai repose sur la condition d'un vote populaire assez prochain, il est exclu qu'on fasse dépendre la décision définitive d'un fait aussi incertain que la ratification des États-Unis.

Déjeuner chez *Lord Bryce* avec l'Ambassadeur des États-Unis, *M. Davis*.

À midi, M. Parodi communique que le Conseil a adopté le texte proposé par le Secrétariat Général en tenant compte de toutes nos suggestions.

Préparation de la traduction allemande de la résolution.

le 13 février 1920.

Préparation des télégrammes pour Berne. Un télégramme chiffré contient les observations de la Délégation¹².

Visite de MM. *Ador et Huber* chez *M. Davis*, Ambassadeur des États-Unis, pour lui exprimer leur regret de l'absence momentanée de l'Amérique dans le Conseil et leur espoir qu'elle y siègera bientôt et qu'elle se ralliera alors à la décision du Conseil. *M. Davis* dit qu'il partage entièrement le point de vue suisse et déclare qu'une idée qui fait partie du patrimoine intellectuel et moral d'un peuple doit être respectée. Il croit que la ratification du Traité par les États-Unis aura lieu au courant de ce mois.

Séance publique du Conseil de la Société dans la grande salle des rois de St. James Palace.

Institution d'une *Commission d'experts* pour l'établissement de la Cour visée par l'article XIV du Pacte. Sont représentés, outre l'Espagne, les États neutres suivants: Pays-Bas, Norvège et Argentine. Dans le discours par lequel il introduit ce tractandum, *M. Balfour* insiste sur le fait qu'il attache un grand prix à la collaboration des neutres.

M. Quinonès de Léon présente un rapport sur la question du transit.

A 3½ h. de l'après-midi, reprise de la séance.

Rapportent *M. Caclamanos* sur la question de la Sarre, *M. Matsui* sur la question de protection des minorités en Pologne, *M. Hymans* sur Dantzig et enfin *M. Balfour* sur la question suisse.

Ci-dessous le discours du Délégué britannique, tel qu'il a été rapporté par le «Times». Pour autant que nous nous en souvenons le discours est fidèlement rapporté¹³. Il est à remarquer que *M. Balfour* a plus ou moins improvisé son rapport, tandis que les autres membres donnaient lecture de rapports préparés d'avance:

¹² DDS, vol. 7-II, doc. 247, dodis.ch/44458.

¹³ Pour une autre version de cette intervention, cf. DDS, vol. 7-II, doc. 250, dodis.ch/44461.

105 «Mr. Balfour referring to the admission of Switzerland as an original member of the League, explained that although there were technical difficulties in the way, it was the intention of the framers of the Covenant that it was in the highest interests of the League of Nations and its future working that Switzerland should be what Switzerland desired to be – namely, an original member of the League. Those difficulties were of two counts. One touched upon the date of admission. A nation which desired to be accounted an original member must give in its adhesion within two months of the signing of the Treaty, in other words, by March 20¹⁴. The difficulty in that case was that the referendum required by the Swiss Constitution for dealing with matters of that sort might not be absolutely concluded by that date, although the representative body in Switzerland, the Federal Council, had quite distinctly and explicitly stated on behalf of those they represented that Switzerland desired to be a member of the League Council.

The other difficulty arose from the fact that the League of Nations had quite explicitly stated that the centuries-old neutrality of Switzerland was in the interests of peace, and was therefore in conformity with the interest which it was the special business of the League of Nations to guard. On the other hand, complete neutrality in everything economic and military was clearly inconsistent with the position of a member of the League, and therefore at first sight there appeared to be some difficulty in connexion with that. They were, however, clearly of opinion that Switzerland was prepared to accept conditions which would bring her within the conditions laid down substantially, if not formally, in the Covenant. Therefore on that count also, as well as on the first count, they were of opinion that the difficulties which might conceivably be raised against the inclusion of Switzerland should be overruled by the Council and they had overruled them accordingly.»

Enfin M. Balfour a annoncé que le Conseil de la Société convoquera une conférence pour étudier les moyens propres à remédier à l'état défavorable des changes.

Après la séance, les représentants de la presse suisse, MM. Thélin et Weibel, sont reçus à l'hôtel.

Le soir, la Délégation et M. Paravicini ont reçu à dîner quelques membres du Secrétariat Général et quelques personnalités qui ont accompagné les membres du Conseil. Sir Eric Drummond était empêché par un engagement antérieur. Les personnes suivantes ont pris part au dîner: Anzilotti, Sir Herbert Ames, MM. Mantoux, van Hamel, Colban, Martin, Bate, van Kleffen, Parodi, Clauzel (Délégation française), Rolin (Délégation belge), Dr. Seeholzer.

M. Mantoux a entretenu M. Huber de son désir de confier l'étude des questions allemandes à un Suisse allemand. Il est question du Professeur Fleiner.

M. Parodi suggère que le Conseil Fédéral ou le Gouvernement genevois invite le Secrétariat Général à passer par Genève en se rendant, au commencement d'avril, à Rome. Il pourrait être mis à sa disposition deux voitures de Paris à Rome. En arrivant le matin à Genève et en repartant le soir, le Secrétariat Général aurait le temps d'accepter l'hospitalité des Autorités suisses qui leur feraient visiter la Ville de Genève.

le 14 février 1920.

Visite d'une dizaine de journalistes anglais, introduits par M. Latt, secrétaire du groupe londonien de la Nouvelle Société Helvétique. Après un exposé général des rapports anglo-suisses et des traits principaux de la résolution prise par le Conseil de la Société des Nations, M. Huber répond à des questions, posées en partie d'avance et par écrit, concernant particulièrement la neutralité dite militaire, sa raison d'être et ses effets.

Visite de M. Huber chez M. van Hamel, pour lui exposer le point de vue soutenu devant la Commission du Transit par M. Vallotton¹⁵, et concernant:

1. la composition de la Commission permanente d'experts,
2. les garanties à donner au commerce des États neutres, en temps de guerre.

En ce qui concerne le premier point, M. van Hamel fait observer que, d'après la dernière formule proposée par le secrétariat de la Commission, il ne s'agirait plus d'une représentation des États par une rotation en périodes de quatre ans, mais de l'élection immédiate de *personnes* faisant partie de la Conférence générale en qualité de représentants d'États. M. van Hamel estime que, de cette façon, il serait possible d'assurer la continuité dans les travaux de la Commission, ainsi que sa compétence.

Quant à la liberté de transit en temps de guerre, M. van Hamel est de l'avis que la Société des Nations devrait considérer la guerre comme une situation tout à fait anormale qu'on ne devrait pas chercher à régler d'avance. L'insertion de principes généraux concernant la liberté de transit en temps de guerre dans une convention générale présenterait du reste peu d'avantages, à en juger d'après les expériences de la dernière guerre. Si l'application de la convention est laissée aux États individuels, chaque État fera ce que bon lui semble; si, au contraire, la Société des Nations devait s'y mêler, tout dépendrait de son influence et de son autorité politique. Si pareille autorité politique existe, il ne sera pas nécessaire de fixer quelques règles générales. Ce qui paraît nécessaire est l'intervention de la Société dans chaque cas particulier, avec des mesures qui devront être adaptées à la situation spéciale. Aussi une réglementation détaillée ne pourrait-elle rien garantir si le Conseil de la Société des Nations ne devait pas jouir de l'autorité nécessaire. Quant à la liberté de transit qui découle du principe de l'entraide mutuelle exprimée à l'article XVI, alinéa 3, du Pacte de la Société des Nations, le Conseil de la Société des Nations trouvera probablement une solution prochaine dans un règlement à établir au sujet de l'application des sanctions économiques.

Déjeuner chez Madame Paravicini, avec Lord Bryce, Lord Robert Cecil, M. Matsui, M. Hymans et M. Maggiorino Ferraris.

À cinq heures du soir, M. Ador reçoit une délégation de la Colonie suisse à Londres. M. Ador se rend ensuite à une invitation de Lord Curzon, à laquelle assistent le Prince de Galles, les Chefs des Gouvernements alliés actuellement à Londres et les Ambassadeurs des Puissances.

le 15 février.

Départ de la Délégation de Londres.

¹⁵ Pour les travaux de cette commission et les rapports du délégué suisse, cf. doss. CH-BAR#E8170D#1000/1977#222* (520-1).