

Ad 1119

**Message complémentaire**

du

**Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale**

concernant

**la question de l'accession de la Suisse à la Société  
des Nations.**

(Du 17 février 1920.)

Le Conseil fédéral a déjà informé l'Assemblée fédérale de la phase inattendue dans laquelle la question de l'accession de la Suisse à la Société des Nations était entrée après que les Chambres avaient voté l'arrêté du 21 novembre 1919. L'historique de cette phase est contenu dans la déclaration officielle que le président de la Confédération, agissant au nom du Conseil fédéral, a lue devant le Conseil national et devant le Conseil des Etats dans leurs séances du 3 février. Nous reproduisons ici cette déclaration, à laquelle nous n'avons rien à ajouter pour tout ce qui s'est passé jusqu'à la date indiquée du 3 février. Nous publions, sous forme d'annexes à ce message, les pièces diplomatiques auxquelles cette déclaration fait allusion ou auxquelles elle se rapporte. L'examen de ces pièces fournira à l'Assemblée fédérale une image aussi complète et aussi exacte que possible de toutes les négociations qui ont eu lieu, soit à Paris, devant le Conseil suprême des Puissances alliées et associées, soit à Londres, devant le Conseil de la Société des Nations.

Ces pièces sont les suivantes :

- 1<sup>o</sup> l'arrêté fédéral du 21 novembre 1919;
- 2<sup>o</sup> l'aide-mémoire du Conseil fédéral en date du 6 décembre 1919;
- 3<sup>o</sup> la note du Conseil suprême en date du 2 janvier 1920;
- 4<sup>o</sup> le mémorandum du Conseil fédéral du 13 janvier 1920;

*Feuille fédérale.* 72<sup>e</sup> année. Vol. I.

25

**Dodis**

- 5° la note de la Conférence des Ambassadeurs à Paris, remise au nom du Conseil suprême, en date du 26 janvier 1920;
- 6° la nouvelle note du Conseil fédéral adressée aux Puissances représentées au Conseil de la Société des Nations en date du 30 janvier 1920.

Voici la teneur de la déclaration faite aux Chambres par le Président de la Confédération le 3 février :

« La question qui concerne l'*accession de la Suisse à la Société des Nations* est entrée, depuis le commencement de cette année, dans 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 1919, 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 États 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.

Il était à prévoir qu'il serait 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 l'Empire Britannique, la France, l'Italie et le Japon ont adhéré définitivement au Pacte, les Etats-Unis ne se sont pas encore prononcés. *Le Pacte est entré en vigueur le 10 janvier; 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 cette suggestion et envoya aux Puissances devant faire partie de la Société des Nations un *aide-mémoire en date du 6 décembre 1919*. 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, 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 paraissaient résolues par la genèse, le sens et le texte littéral de l'article 435 du Traité de Versailles.*

Le Gouvernement de la République française eut l'obligance de saisir de la question formant l'objet de l'*aide-mémoire* le Conseil suprême des Puissances alliées et asso-

ciées. Celui-ci nous fit parvenir sa réponse par une note datée du 2 janvier. 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 *referendum* 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 janvier 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.

*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 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-obscuretés, 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. *Ultra posse 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 4 février 1919. 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. Les délégués du Conseil fédéral, qui se trouvaient à Paris au mois d'avril 1919, ont démontré à plusieurs personnalités de la Conférence de la Paix la possibilité de concilier notre neutralité per-

pétuelle 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'article 21 du Pacte de la Ligue considère expressément comme n'étant incompatibles avec aucune disposition du Pacte. Il s'agit bien entendu de notre neutralité militaire. Les effets essentiels 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 janvier, devant le Conseil suprême, les demandes du Conseil fédéral, conformément aux instructions écrites qu'ils en avaient reçues. 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, présidée par M. Alexandre Millerand, le nouveau chef du Ministère français, de répondre, au nom du Conseil suprême, par une note datée du 26 janvier. 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'article 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 13 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 Conseil, sur la nécessité de reconnaître à la Suisse un statut juridique spécial justifié par sa situation unique et exceptionnelle.

MM. Ador et Huber se rendront à Londres 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 est encore réunie, soit à l'opinion publique. *Si, à ce moment-là, les Etats-Unis n'ont 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.»*

\* \* \*

Le Conseil de la Société des Nations s'est réuni à Londres dans les journées des 11, 12 et 13 février sous la présidence de M. Arthur Balfour, Lord-président du Conseil privé anglais, représentant de l'Empire britannique.

Nos délégués, qui avaient quitté la Suisse, avec des instructions précises, le 7 février, arrivèrent à Londres dans la journée du 9. Ils furent entendus par le Conseil de la Société dans la journée du 11, où M. Gustave Ador exposa verbalement en détail les points de vue suisses qui avaient déjà été indiqués et développés dans le mémorandum du 13 janvier et dans la note du 30 du même mois.

Le Conseil de la Société donna sa réponse, en séance publique, dans l'après-midi du vendredi 13 février. Cette réponse, communiquée immédiatement par télégramme au Conseil fédéral, arriva à Berne dans la matinée du jour suivant et put ainsi encore être portée à la connaissance du Conseil national avant que celui-ci n'interrompît sa session. Il ne fût point possible d'en faire autant pour le Conseil des Etats parce que, au moment où le Président de la Confédération s'apprêtait à passer du Conseil national à l'autre Conseil pour y faire la même communication, celui-ci venait de clôturer la première partie de sa session.

La déclaration de Londres a la teneur suivante :

«Le Conseil de la Société des Nations, réuni dans sa séance à Londres, au Palais de St-James, le 13 février 1920. Etaient présents : the Right honourable Arthur-James Balfour, Lord-président du Conseil, Représentant de l'Empire Britannique, M. Léon Bourgeois, Président du Sénat français, Représentant de la France, M. Demitrios Caclamanos, Envoyé extraordinaire et Ministre plénipotentiaire de S. M. le Roi de Grèce à Londres, Représentant de la Grèce, M. Gastao da Cunha, Ambassadeur des Etats-Unis du Brésil à Paris,



Représentant du Brésil, M. Maggiorino Ferraris, Sénateur du Royaume d'Italie, Représentant de l'Italie, M. Paul Hy-mans, Ministre des Affaires Etrangères de la Belgique, Re-présentant de la Belgique, M. Matsui, Ambassadeur de S. M. l'Empereur du Japon à Paris, Représentant du Japon, M. José Quiñones de Leon, Ambassadeur de S. M. le Roi d'Es-pagne à Paris, Représentant de l'Espagne.

En ce qui concerne la question de l'accession de la Suisse comme membre de la Société des Nations, a pris la résolu-tion suivante :

Le Conseil de la Société des Nations, tout en affirmant le principe que la notion de neutralité des membres de la So-cié-té des Nations n'est pas compatible avec cet autre principe que tous les membres de la Société auront à agir en com-mun pour faire respecter ses engagements, reconnaît que la Suisse est dans une situation unique, motivée par une tra-dition de plusieurs siècles qui a été explicitement incorporée dans le droit des gens et que les membres de la Société des Nations signataires du Traité de Versailles ont, à bon droit, reconnu par l'article 435, que les garanties stipulées en fa-veur de la Suisse par le Traité de 1815 et notamment par l'Acte du 20 novembre 1815, constituent des engagements internationaux pour le maintien de la paix. Les membres de la Société des Nations ont le droit de s'attendre à ce que le peuple suisse ne veuille pas s'abstenir s'il s'agit de défendre les hauts principes de la Société. C'est dans ce sens que le Conseil de la Société a pris connaissance des déclarations faites par le Gouvernement Suisse dans son message à l'As-semblée fédérale du 4 août 1919 et dans son mémorandum du 13 janvier 1920, déclarations qui ont été confirmées par les délégués suisses à la réunion du Conseil, et d'après les-quelles la Suisse reconnaît et proclame les devoirs de soli-darité qui résultent pour elle du fait qu'elle sera membre de la Société des Nations, y compris le devoir de participer aux mesures commerciales et financières demandées par la So-ciété des Nations contre un Etat en rupture du Pacte, et est prête à tous les sacrifices pour défendre elle-même son pro-pre territoire en toutes circonstances, même pendant une action entreprise par la Société des Nations, mais qu'elle ne sera pas tenue de participer à une action militaire ou d'ad-mettre le passage de troupes étrangères ou la préparation d'entreprises militaires sur son territoire. En acceptant ces déclarations, le Conseil reconnaît que la neutralité perpé-

tuelle de la Suisse et la garantie de l'inviolabilité de son territoire telles quelles sont acquises au droit des gens, notamment par les Traités et l'Acte de 1815, sont justifiées par les intérêts de la paix générale et, en conséquence, sont compatibles avec le Pacte.

Pour ce qui concerne la déclaration d'accession à faire par le Gouvernement suisse, le Conseil de la Société des Nations, ayant en vue la constitution tout à fait particulière de la Confédération suisse, est d'avis que la notification basée sur la décision de l'Assemblée fédérale et effectuée dans le délai de deux mois à partir du 10 janvier 1920, date de l'entrée en vigueur du Pacte de la Société des Nations, pourra être acceptée par les autres membres de la Société comme la déclaration exigée par l'article 1<sup>er</sup> pour l'admission comme membre originaire, à condition que la confirmation de cette déclaration par le peuple et les cantons suisses soit effectuée dans le plus bref délai possible.

Faite à Londres, St-James Palace, 13 février 1920.»

\* \* \*

Il serait difficile d'exagérer l'importance historique du document qui précède. Il n'est que légitime de mettre la déclaration du Conseil de la Société des Nations en parallèle avec la déclaration contenue dans l'acte portant reconnaissance et garantie de la neutralité perpétuelle de la Suisse et de l'inviolabilité de son territoire, en date du 20 novembre 1815. La disposition essentielle de cette dernière déclaration, que, comme chacun sait, à l'inspiration de Pictet de Rochemont, est celle qui proclame « 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 phrase, si lourde d'histoire et de signification politique, a toujours été considérée comme la substance et, en quelque sorte, comme la charte de notre neutralité.

Il y a pour la Suisse, à la distance de plus d'un siècle et au lendemain d'une convulsion mondiale où sa neutralité a été soumise à l'épreuve la plus redoutable, un argument de réconfort et presque une raison de fierté, que de voir le Conseil de la Société des Nations consacrer, dans sa déclaration de Londres, et souligner avec une vigueur nouvelle les vérités contenues dans l'acte du 20 novembre 1815.

Le Conseil de la Société des Nations est entré entièrement dans les vues du Conseil fédéral. Il pose le principe que la notion de la neutralité des membres de la Société n'est point compatible avec cet autre principe que tous les membres sont tenus à agir en commun pour faire respecter ses engagements, mais il ajoute immédiatement *que la Suisse est dans une situation unique*, que cette situation unique repose sur une tradition de plusieurs siècles et *qu'elle a été incorporée comme partie intégrante dans le droit des gens*. Aussi le Conseil de la Société proclame-t-il solennellement que c'est à juste titre que les Puissances signataires du Traité de Versailles y ont inscrit l'article 435. La neutralité de la Suisse, poursuit-il, et l'inviolabilité de son territoire, *telles qu'elles sont acquises au droit des gens, sont justifiées par les intérêts de la paix générale et, en conséquence, sont compatibles avec le Pacte*.

Nos délégués, conformément aux déclarations formulées dans notre message du 4 août 1919 et dans notre mémorandum du 13 janvier 1920, ont reconnu que la qualité de membre éventuel de la Société des Nations imposerait à la Suisse des devoirs de solidarité, y compris le devoir de participer aux mesures commerciales et financières demandées par la Société contre un Etat en rupture du Pacte. Ces devoirs de solidarité ne sauraient être contestés. Ils n'impliquent naturellement pas que la Suisse devrait se soustraire, en cas de guerre, au rôle charitable et philanthropique qui a été son honneur et son privilège pendant la guerre mondiale et qui est devenu un élément essentiel de sa parure morale; le siège et le berceau de la Croix-Rouge ne sauraient en aucun cas renier leur mission. Mais les devoirs de solidarité demeurent; les méconnaître, cela signifierait s'insurger contre l'idée même d'une organisation internationale et la rendre impossible. Par une telle méconnaissance, la Suisse s'amoinvrirait elle-même, parce qu'elle renierait ses plus hautes raisons de vivre et d'agir dans le monde.

Nos délégués ont, d'autre part, précisé que la Suisse est prête à tous les sacrifices pour défendre elle-même son territoire en toute circonstance, même pendant une action entreprise par la Société, qu'elle n'est pas tenue à une action militaire de quelque nature que ce soit et qu'elle n'admet, ni le passage de troupes étrangères, ni la préparation d'entreprises militaires sur son territoire. Ces déclarations ont été *expressément acceptées* par le Conseil de la Société; elles donnent ainsi à notre neutralité militaire une base très ferme et désormais incontestée.

Tout cela était déjà virtuellement contenu dans l'article 435 du Traité de Versailles. Cet article était le fondement même des négociations de Paris et de Londres. Mais il est évident que la déclaration de Londres confère maintenant à la reconnaissance de notre neutralité perpétuelle un relief saisissant qu'elle n'avait point encore. Toute équivoque est dissipée; un malentendu est devenu impossible; notre statut juridique dans la Société des Nations est à l'abri des contestations et ne peut pas être invoqué comme un précédent en faveur d'autres membres. La neutralité perpétuelle de notre pays et l'inviolabilité de son territoire font désormais partie intégrante du droit international, du *jus gentium*, et sont ainsi un article du Code qui régira un jour, nous l'espérons et nous le souhaitons, les relations entre toutes les nations du monde. Le siège de la Société accordé à la Suisse trouve dans ce fait son titre le plus légitime et nous dirions presque la plénitude de sa valeur et de sa signification.

La Suisse n'a pas compté en vain sur le bien-fondé de sa cause et sur l'amitié des Puissances représentées dans le Conseil de la Ligue, comme elle ne s'est pas trompée sur le dévouement et sur l'habileté de ses négociateurs.

\* \* \*

La question du délai dans lequel la Suisse devra faire sa déclaration d'accession est également résolue à notre satisfaction. Nous aurons à présenter cette déclaration d'ici au 10 mars; mais le vote du peuple et des Cantons pourra être organisé en dehors de ce délai expirant le 10 mars, à la condition cependant qu'il le soit dans le plus bref délai possible. Notre situation très particulière au point de vue constitutionnel est ainsi reconnue; le Conseil de la Société a compris les exigences qui découlent pour nous de nos institutions démocratiques et en a tenu compte. Il ne nous demande que de convoquer le plus tôt possible le peuple et les Cantons pour qu'ils confirment ou qu'ils annulent la notification que le Conseil fédéral aura à présenter, à titre conservatoire, en vertu de l'arrêté pris par l'Assemblée fédérale, dans le délai de deux mois à partir du 10 janvier, jour où le Pacte de la Ligue est entré en vigueur. Un retard injustifié dans la convocation au scrutin populaire nous ferait perdre les bénéfices moraux et matériels, mais surtout moraux, qui s'attachent à la qualité de membre originaire de la Ligue.

Or, — comme nous le faisons prévoir dans notre déclaration du 3 février aux Chambres fédérales, — à la date où nous soumettons les résultats des négociations de Londres et vous soumettons le présent message, les Etats-Unis n'ont pas encore ratifié le Traité de paix de Versailles, dont le Pacte de la Ligue fait partie. L'incertitude règne toujours sur leurs décisions finales. Si nous devons être forcés d'attendre que la situation politique aux Etats-Unis fût définitivement éclaircie, nous risquerions de ne pouvoir remplir la condition expresse que la déclaration de Londres a mise à notre accession comme membre originaire, c'est-à-dire la convocation des comices populaires dans le plus bref délai compatible avec nos institutions démocratiques et avec les nécessités de propagande préparatoire qui y sont inhérentes.

L'arrêté fédéral du 21 novembre 1919 ne nous permet point de soumettre au vote du peuple et des Cantons la question de l'accession de la Suisse avant que les cinq Grandes Puissances n'aient toutes adhéré au Pacte. L'Empire Britannique, la France, l'Italie et le Japon y ont adhéré; les Etats-Unis ne se sont pas encore prononcés. Le problème qui se pose est donc: Voulons-nous attendre, avant de convoquer le peuple et les Cantons pour le vote, que les Etats-Unis se soient définitivement prononcés ou voulons-nous rompre notre attente et modifier l'arrêté fédéral du 21 novembre sur ce point?

*Le Conseil fédéral vous propose de modifier l'arrêté et de lui permettre d'ordonner le vote du peuple et des cantons sans attendre que les Etats-Unis aient pris une décision définitive.*

Il nous sera permis tout d'abord de remarquer que le projet d'arrêté soumis par le Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale, dans son message du 4 août 1919, ne contenait point la disposition que nous appellerons pour plus de brièveté la *clause américaine*. Cette clause n'est venue que plus tard se greffer sur le projet d'arrêté. Elle a servi surtout à calmer les scrupules de ceux qui, tout en étant en principe partisans de la Société des Nations, estimaient qu'il était utile de retarder la décision du parlement jusqu'à ce que la situation internationale fût devenue plus claire et plus définie et, en particulier, que le délai des deux mois eût effectivement commencé à courir. L'Assemblée fédérale était d'ailleurs en plein accord avec nous. Il n'en est pas moins vrai que l'insertion de la clause américaine dans l'arrêté fédéral,

survenue dans les circonstances indiquées, n'a point permis d'en mesurer exactement toutes les conséquences. Il en est résulté un manque de clarté sur un point important : La présence des Etats-Unis dans la Ligue des Nations était-elle uniquement une condition pour que l'arrêté fédéral pût être soumis au vote du peuple et des Cantons ou bien était-elle une condition allant au delà de ce but et visant aussi la notification à faire par le Conseil fédéral au Secrétariat de la Société dans le délai de deux mois après l'entrée en vigueur du Pacte ? Si l'on accepte une interprétation purement littérale, il paraîtrait bien que la présence des Etats-Unis n'était, dans l'esprit de l'Assemblée fédérale, qu'une des conditions du vote populaire. Si, par contre, l'on va au fond des choses et au delà des simples apparences, on n'a pas de peine à voir que la clause américaine avait une portée plus substantielle. Aussi le Conseil fédéral n'a-t-il pas hésité à déclarer, même indépendamment de l'insertion de la clause américaine dans l'arrêté du parlement, que si, au moment de présenter la notification destinée à réserver à la Suisse la qualité éventuelle de membre originaire de la Société des Nations, les Etats-Unis n'avaient point encore ratifié le Pacte, le Conseil fédéral consulterait à nouveau l'Assemblée fédérale.

Nous sommes très éloignés de prétendre que l'absence, même temporaire, des Etats-Unis soit un fait de peu d'importance. Si nous le pensions, nous nous mettrions en contradiction avec nous-mêmes et, en particulier, avec les points de vue que nous avons définis dans notre mémorandum du 13 janvier et dans notre déclaration du 3 février. Il demeure incontestable que le Pacte prévoit un Conseil de la Ligue où les Etats-Unis doivent occuper un des sièges réservés aux Grandes Puissances. Aussi longtemps que les Etats-Unis n'auront pas occupé ce siège, le fonctionnement d'un des organes essentiels de la Société des Nations se heurtera à un défaut, à une lacune, et ne sera donc pas exactement ce que les fondateurs de la Société avaient conçu, souhaité et voulu.

Plus la Société des Nations sera largement ouverte, plus elle affirmera son caractère universel, et plus elle contiendra de gages et d'éléments de succès. Les Etats-Unis sont un pays immense, jeune encore, prodigieusement riche en matières premières et en argent, merveilleusement actif, appelé à jouer dans l'histoire du monde un rôle toujours plus considérable. Leur place dans la nouvelle organisation internationale est donc bien marquée. Nous, les Suisses, nous aurions

bien mauvaise grâce si nous ne rendions un hommage reconnaissant au peuple américain et à ses autorités, qui, pendant toute la guerre mondiale, n'ont cessé de nous témoigner leur compréhension active et éclairée et de nous fournir leur entre-aide fraternelle pour notre ravitaillement en matières premières et en denrées alimentaires.

Mais la question que l'Assemblée fédérale doit maintenant trancher est autre. Est-il conforme à l'intérêt suisse que la Suisse subordonne son entrée dans la Société des Nations à l'entrée des Etats-Unis ?

Nous reconnaissons que, même abstraction faite de ce que nous venons de dire au sujet de l'organisation de la Société des Nations, la participation des Etats-Unis serait un élément d'équilibre bienfaisant dans le Pacte nouveau issu de la guerre mondiale. On a été parfois tenté de considérer la Ligue comme une alliance des vainqueurs contre les vaincus. Le fait que l'Allemagne, l'Autriche et l'ancienne Russie en demeurent provisoirement exclues a pu donner une apparence de justesse à cette manière de penser. La présence des Etats-Unis, étant données les raisons qui les ont déterminés à entrer dans la guerre et la part qu'ils y ont prise, serait certainement de nature à atténuer ou à effacer les scrupules de ceux que cette apparence inquiète.

Mais, après avoir fait cette concession à ceux qui voudraient faire dépendre l'entrée de la Suisse dans la Société de l'entrée des Etats-Unis, nous avons l'obligation d'attirer, de la façon la plus pressante, l'attention de l'Assemblée fédérale et du peuple sur les considérations qui suivent.

L'attitude des Etats-Unis fournit matière à trois hypothèses distinctes : Ou bien les Etats-Unis décideront de ne pas entrer dans la Ligue, ou bien ils n'y entreront que dans un laps de temps encore relativement éloigné, ou, enfin, ils y entreront prochainement.

La dernière hypothèse est la plus simple et n'appelle point de discussion. Si les Etats-Unis décidaient prochainement d'entrer dans la Ligue, il serait, pour la Suisse, nettement déraisonnable de tarder à prendre une décision, puisque cette attente ne lui procurerait que des dommages sans aucun avantage.

Restent les deux autres hypothèses. La première serait que les Etats-Unis renonceraient définitivement à faire partie de la Ligue. Cette hypothèse est extrêmement improba-

ble. Nos informations nous permettent de croire que les Etats-Unis — où la question de l'entrée dans la Ligue se complique d'arguments constitutionnels concernant les compétences respectives du Sénat et du président de la République et aussi, dans une certaine mesure, de luttes de partis qu'il nous est difficile d'apprécier — finiront par répondre à l'appel de tous leurs amis et ne condamneront point l'œuvre dont ils s'étaient fait les champions à la voix éloquente d'un des leurs, le Président Wilson. Il semble moralement peu probable que le peuple américain, épris, quoi qu'on en ait dit, d'un idéalisme fécond et puissant, se tienne définitivement à l'écart de la tentative la plus grandiose que les hommes aient entreprise pour bannir la violence aveugle dans les rapports entre les Etats et pour y faire triompher la justice et le droit.

Mais, enfin, il faut envisager même l'hypothèse où notre espoir serait trompé par les faits et, dans ce cas, il serait nécessaire d'en rechercher les raisons. Or ces raisons ne pourraient consister que dans une application très stricte de la doctrine de Monroë. Les Etats-Unis, voulant éviter à tout prix l'ingérence des Européens dans les affaires des Amériques, renonceraient d'eux-mêmes à s'immiscer dans les affaires de l'Europe et des autres parties du monde et se refuseraient, dans ce but, à faire partie d'une organisation internationale ayant un caractère universel plus ou moins coercitif. Il suffit d'avoir énoncé cette situation pour faire toucher du doigt que la Suisse, Etat placé au centre même de l'Europe et tout imprégné d'esprit européen dans le meilleur sens du mot, tiendrait un rôle quelque peu singulier si elle liait nécessairement son attitude d'Etat européen à l'attitude d'un Etat qui (ce n'est, bien entendu, qu'une hypothèse) déclinerait toute solidarité avec l'Europe. Pour vêtir l'attitude de la Suisse d'une apparence défendable, il faudrait alors au moins que tous les grands Etats des deux Amériques eussent épousé la même cause que les Etats-Unis. Or il n'en est et il n'en sera rien !

Nous croyons savoir que tous les Etats européens invités à faire partie de la Société des Nations à titre originaire répondrons à l'invitation avant le 10 mars. Plusieurs, à leur tête l'Espagne, y ont déjà répondu. Si la Suisse manquait à l'appel, elle serait donc seule parmi tous les Etats invités d'Europe à s'enfermer dans la négative ou dans la réserve. Nous n'insistons pas sur la gravité de l'atteinte que nous serions volontairement portée à notre situation internatio-



nale, à notre prestige et à nos intérêts. Cette atteinte serait d'autant plus douloureuse que notre mission de Londres vient d'être couronnée par un plein succès. Nous donnerions l'impression de répondre à la bienveillance de nos amis par la défiance. Nous aurions définitivement inauguré une politique stérile d'abstention et d'isolement. Il ne serait, alors, que juste de nous appliquer le terrible mot : *Malheur à celui qui est seul!*

Reste, enfin, l'hypothèse intermédiaire d'après laquelle les Etats-Unis finiraient par entrer dans la Ligue, mais différeraient leur entrée jusqu'à une époque relativement éloignée. L'entrée des Etats-Unis serait ainsi un fait certain, mais l'époque demeurerait incertaine : *eventus certus an, incertus quando*. Dans cette hypothèse, la participation des Etats-Unis à la Ligue ne serait plus une question de fond, mais une question de temps. La Suisse serait assurée de voir un jour sa grande sœur américaine prendre place dans le Conseil de la Société des Nations. Mais y aurait-il un intérêt vraiment décisif pour elle à *suivre* plutôt qu'à précéder la grande République américaine ? Nous cherchons en vain cet intérêt décisif. Quelles que soient les sympathies et les affinités profondes qui lient la vieille démocratie helvétique et la démocratique transatlantique, il ne nous paraîtrait pas très digne d'un Etat comme le nôtre de se mettre en quelque sorte dans la dépendance totale et d'entrer ainsi complètement dans le sillage d'un autre Etat. L'évolution historique de la Suisse, sa situation géographique et ses conditions économiques nous commandent de ne pas affaiblir son indépendance. Il nous est défendu, en particulier, de défigurer notre personnalité morale, libre et autonome.

Voilà quelques-unes des raisons essentielles qui nous obligent, à quel point de vue que nous nous plaçons pour examiner l'attitude des Etats-Unis, à vous conseiller l'abandon de la clause américaine. Nous manquerions, nous semble-t-il, à notre devoir essentiel de gouvernement et, en particulier, à notre tâche d'organe veillant sur les relations extérieures de la Suisse si nous omettions d'adresser à l'Assemblée fédérale et au peuple suisse tout entier l'appel le plus pressant et le plus convaincu pour qu'ils ne refusent pas d'écouter notre voix dans cette heure unique de notre histoire.

Il va sans dire qu'il ne rentre pas dans les buts de ce message complémentaire de dérouler à nouveau devant vous

toutes les raisons que nous avons déjà développées dans notre message principal du 4 août 1919 et que nous confirmons dans tous les points essentiels. Nous attachons une grande importance au fait que la déclaration donnée à Londres, le 13 février, par le Conseil de la Société des Nations mentionne expressément notre message principal susindiqué et notre mémorandum du 13 janvier 1920. Ces deux pièces ont acquis par là une valeur qui dépasse le cadre d'une interprétation destinée au simple usage de notre politique intérieure.

La haute éducation politique de notre peuple, son sens des réalités morales et économiques, son instinct clairvoyant, qui ne l'a que bien rarement trompé, lui indiqueront, cette fois encore, la voie qui lui est tracée par le destin. Notre parole, en terminant ces lignes, ne peut être qu'une parole de confiance inébranlable dans notre démocratie et de foi et d'espoir dans le sort heureux de la Patrie suisse, sur laquelle la Providence divine n'a jamais cessé de veiller d'une manière si visible.

Nous avons l'honneur de vous

*proposer*

de confirmer l'arrêté fédéral du 21 novembre 1919 concernant l'accession de la Suisse au Pacte de la Société des Nations du 28 avril/28 juin 1919, avec cette seule modification que le chiffre II de l'arrêté ne contiendrait plus que la disposition relative au vote du peuple et des Cantons, sans mention des cinq Grandes Puissances.

Agrérez, Monsieur le Président et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

*Le président de la Confédération,*

**MOTTA.**

*Le chancelier de la Confédération,*

**STEIGER.**

## Annexes.

### 1. Arrêté fédéral

concernant

l'accession de la Suisse à la Société des nations.

(Du 21 novembre 1919.)

---

L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE  
de la  
CONFÉDÉRATION SUISSE,

Après avoir pris connaissance d'un message du Conseil fédéral en date du 4 août 1919;

Constatant que la neutralité perpétuelle de la Suisse, reconnue notamment par l'Acte du 20 novembre 1815, est envisagée par l'article 435 du traité de paix conclu, le 28 juin 1919, entre les Puissances alliées et associées et l'Allemagne, comme un engagement international pour le maintien de la paix, et que la neutralité perpétuelle de la Suisse doit, conformément à l'article XXI du Pacte de la Société des nations, être considérée comme n'étant incompatible avec aucune des dispositions dudit Pacte;

Espérant que la Société des nations actuelle s'élargira dans un avenir non éloigné de manière à devenir universelle,

*décète :*

I. La Suisse accède au Pacte de la Société des nations adopté, le 28 avril 1919, par la Conférence de la paix réunie à Paris.

Les dispositions de la Constitution fédérale concernant la promulgation des lois fédérales sont applicables à la ratification des amendements apportés audit Pacte et à l'approbation des conventions de tout genre qui sont en rapport avec la Société des nations.

Les décisions relatives à la dénonciations du Pacte ou à la sortie de la Société des nations doivent être soumises au vote du peuple et des cantons.

L'article 121 de la Constitution fédérale concernant l'initiative populaire est aussi applicable aux décisions relatives à la dénonciation du Pacte ou à la sortie de la Société.

II. Le présent arrêté fédéral sera soumis au vote du peuple et des cantons, aussitôt que les cinq Grandes Puissances auront adhéré au Pacte.

III. Le Conseil fédéral est chargé de l'exécution du présent arrêté.

---

## 2. Aide-Mémoire du Conseil fédéral (du 6 décembre 1919).

Bien que le dépôt des ratifications du Traité de Paix du 28 juin 1919 n'ait pas encore été effectué et qu'en conséquence le Conseil fédéral suisse n'ait pas davantage été officiellement invité à déclarer que la Suisse accédera à la Société des Nations, conformément aux termes de l'article premier du Pacte du 28 avril 1919, le Conseil fédéral suisse a l'honneur de faire connaître au gouvernement de que l'Assemblée fédérale suisse s'est décidée, le 21 novembre 1919, en faveur de l'entrée de la Suisse dans la Société des Nations, décision dont le texte est annexé au présent aide-mémoire.

Le Conseil fédéral se réserve de faire parvenir en temps utile au Secrétariat général de la Société une déclaration formelle au sujet de l'accession de la Suisse. Pour satisfaire à un désir exprimé par la commission du Conseil national suisse, il tient cependant à faire connaître, d'ores et déjà, son opinion que la votation du peuple et des cantons suisses sur l'arrêté fédéral du 21 novembre 1919 qui se fera aussitôt que les circonstances le permettront, ne doit pas, nécessairement, avoir lieu dans le délai visé à l'article premier du Pacte de la Société des Nations. Il serait absolument contraire aux usages constitutionnels de la Suisse de soumettre au peuple un projet d'arrêté dont les bases juridiques n'ont pas encore été établies, la réalisation de la Société des Nations dépendant de l'accession de tous les Etats auxquels le Pacte accorde, par égard à leur importance politique spéciale, une représentation permanente au Conseil de la Société.

Le Conseil fédéral ne doute pas qu'une notification de la décision de l'Assemblée fédérale suisse, faite dans les deux mois après l'entrée en vigueur du Traité de Paix, aura pour effet d'assurer à la Suisse — sans préjuger de la décision finale du peuple et des cantons — tous les droits d'un Etat invité à accéder à la Société des Nations en qualité de membre originaire. La Suisse est le seul pays où le principe de la consultation populaire dans la question de l'accession à la Société des Nations, soit une nécessité constitutionnelle; mais ce principe étant absolument conforme à l'esprit du régime international que veut consacrer la Société des Nations, le Conseil fédéral a la ferme conviction qu'il ne pourrait résulter aucun désavantage pour la Suisse, du caractère démocratique de son droit constitutionnel.

### 3. Note du Conseil suprême

(du 2 janvier 1920).

Par son aide-mémoire du 18 décembre 1919, la légation de Suisse, se référant au Pacte de la société des nations que la légation date au 28 avril 1919, a fait connaître au gouvernement de la République Française que l'Assemblée fédérale suisse s'est décidée le 21 novembre 1919 en faveur de l'entrée de la Suisse dans la société des nations, décision dont le texte a été annexé audit aide-mémoire.

Le gouvernement suisse ajoute qu'il se réserve de faire parvenir en temps utile au secrétariat général de la société des nations une déclaration formelle d'accession après le vote populaire, qui est prévu par la constitution helvétique et qui, selon lui, ne devrait pas nécessairement avoir lieu dans le délai de deux mois visé à l'article premier du pacte, par ce motif que la réalisation de la société des nations dépendrait de l'accession de tous les Etats, auxquels le pacte accorde une représentation permanente dans le conseil de la société.

Enfin, d'après le gouvernement suisse, la notification de la décision de l'Assemblée fédérale faite dans le délai de deux mois après l'entrée en vigueur du traité aurait cette conséquence d'assurer à la Suisse tous les droits d'un Etat invité à accéder comme membre originaire et en même temps de ne pas préjuger de la décision finale adoptée par le peuple suisse dans le referendum requis par la constitution helvétique.

Le gouvernement de la République Française a fait connaître au conseil suprême des puissances alliées et associées l'aide-mémoire de la légation de Suisse. Le conseil suprême considère qu'à aucun égard, et ainsi que le gouvernement suisse le reconnaît d'ailleurs lui-même, cet aide-mémoire ne saurait valoir comme une déclaration d'accession. Il a l'honneur d'ajouter les observations suivantes:

- 1° D'après l'article premier du pacte, la déclaration d'accession doit être faite sans réserve et dans les deux mois qui suivront la mise en vigueur du pacte. Une déclaration d'accession qui serait subordonnée au résultat du referendum ne saurait être considérée comme une accession sans réserve. D'autre part, les mesures que

le droit constitutionnel suisse exige en pareille matière, concernant la Suisse seule. Pour les autres puissances intéressées, c'est la déclaration d'accession effectuée en conformité des termes du traité, qui est uniquement à prendre en considération.

- 2° La note suisse présente la date du 28 avril 1919 comme date à laquelle le pacte aurait été adopté.

Il importe de remarquer que le seul texte officiel est celui qui a été signé par les puissances et auquel la date du 28 avril 1919 ne s'applique pas.

- 3° La thèse de la note suisse, d'après laquelle la réalisation de la société des nations dépendrait de la ratification des cinq principales puissances, n'est pas conforme aux clauses finales du traité, d'après lesquelles celui-ci, dans toutes ses parties, c'est-à-dire y compris la partie I (pacte de la société des nations) est applicable *erga omnes* en tout ce qui concerne la computation des délais, et entrera dès le dépôt de la ratification des trois des principales puissances et de l'Allemagne en vigueur pour toutes les puissances qui l'auront ratifié à ce moment.

- 4° Enfin, l'arrêté du Conseil fédéral, dont le gouvernement suisse a bien voulu joindre une copie à son aide-mémoire, contient, dans son préambule, diverses considérations sur la combinaison entre l'accession de la Confédération helvétique à la société des nations et la neutralité perpétuelle de la Suisse, ainsi qu'entre les articles 21 et 435 du traité.

Le conseil suprême ne peut que réserver l'examen de cette question.

#### 4. Mémorandum du Conseil fédéral

(du 13 janvier 1920).

En date du 6 décembre 1919, le Conseil fédéral suisse a adressé un aide-mémoire aux signataires des traités de paix et aux Etats invités à adhérer à la Société des nations avec lesquels la Confédération entretient des relations diplomatiques permanentes. Le Conseil fédéral y exprimait l'opinion que la Suisse pouvait, par une notification basée sur la décision de l'Assemblée fédérale et effectuée dans le délai de deux mois fixé par l'article 1 du pacte de la ligue, se réserver les droits d'un Etat invité à faire partie de la société comme membre originaire, même si le vote du peuple et des cantons suisses, dicté par les principes de la Constitution fédérale, ne pouvait pas avoir lieu dans ce délai.

Le Gouvernement de la République Française ayant fait connaître cet aide-mémoire au Conseil suprême, celui-ci s'en est occupé et a fait parvenir au Conseil fédéral une réponse datée du 2 janvier 1920. En présence de cette réponse, le Conseil fédéral estime devoir préciser et développer son point de vue. Il le croit d'autant plus nécessaire que l'exposé du Conseil suprême touche également à un point — la question de la neutralité — dont l'aide-mémoire ne faisait pas mention et qui est pour la Suisse d'une importance décisive, comme il sera exposé plus loin.

En ce qui concerne le moment et la forme de la déclaration d'accession, le Conseil suprême soutient une interprétation rigoureusement littérale, qui est évidemment exacte. Mais le Conseil fédéral avait été et demeure d'avis qu'il serait conforme à l'esprit du pacte de la Ligue de tenir compte aussi, dans l'application de cette disposition, des institutions démocratiques de la Suisse. Jamais encore un peuple n'a eu à se prononcer directement sur un traité international d'une pareille envergure. Les électeurs suisses, gardiens jaloux de l'indépendance de leur pays, tiennent à examiner avec soin le projet qui leur est soumis. Le travail qui tend à éclairer le peuple avant le vote ne peut se faire d'une manière utile et efficace que lorsque la mise en vigueur du traité de paix aura créé un état de droit bien défini.

Il n'a nullement échappé au Conseil fédéral suisse que le texte qui figure aux articles 1 à 26 du traité de paix du



28 juin 1919 est le seul qui fasse autorité; aussi n'a-t-il pas soumis d'autre texte aux Chambres fédérales. La divergence apparente d'opinion entre le Conseil fédéral et le Conseil suprême n'a donc qu'une portée purement théorique. Le Conseil fédéral aime à envisager dans la manifestation unanime de la Conférence de Paris du 28 avril l'acte créateur qui donne corps à la volonté de fonder, sous le nom de Société des nations, une organisation internationale indépendante. Les traités de paix, dans lesquels le pacte de la ligue des nations a été inséré, ne concernent pas directement la Suisse, restée neutre pendant la guerre. C'est la raison qui lui a fait conserver dans l'article 4 du pacte la désignation nominale des cinq puissances représentées à titre permanent dans le Conseil au lieu de l'expression « les cinq grandes puissances alliées et associées » qui se trouve parfaitement à sa place dans le traité de paix.

Le Conseil fédéral suisse — pas plus que l'Assemblée fédérale — ne conteste que la disposition finale du traité de paix du 28 juin 1919 sur le cours des délais doivent s'appliquer aussi à la première partie du traité (Société des nations). Il lui semble néanmoins que, jusqu'à l'accession de toutes les cinq grandes puissances, il manque au Pacte, au point de vue de l'organisation définitive de la Société des nations, une disposition essentielle. Ce serait, semble-t-il, un fait de la plus grande importance au point de vue politique si l'une des Puissances principales restait à l'écart, ou n'adhérait qu'avec des réserves limitatives, ou retardait son accession au-delà de toute attente.

L'Assemblée fédérale, en prenant sa décision du 21 novembre pouvait espérer que la ratification par toutes les cinq Grandes Puissances se produirait assez tôt pour que le vote populaire pût avoir lieu dans le délai de deux mois, ou tout au moins peu de temps après. Si cette attente devait être déçue, les Chambres fédérales seraient appelées à examiner la question de savoir si, malgré le fait que leurs prévisions ne se soient pas réalisées, elles maintiennent leur arrêté ou le modifient. Le Conseil fédéral se rend parfaitement compte que la Suisse, et cela notamment en considération du très grand honneur qui lui a été fait par le choix de Genève comme siège de la Société des nations, ne peut pas renvoyer à une date indéterminée sa décision au sujet de l'accession à la Société aux termes de l'article 1 du pacte. Elle fera connaître sa décision définitive aussitôt que sa situation constitutionnelle spéciale le lui permettra.

Enfin, le Conseil suprême a réservé l'examen de la connexion qui existe entre les articles 435 et 21 du traité de paix du 28 juin 1919, en ce qui concerne la neutralité permanente de la Suisse, connexion qui est mentionnée dans l'introduction de l'arrête fédéral du 21 novembre 1919.

Le Conseil fédéral a pleine confiance dans les sentiments amicaux que les puissances alliées et associées ont, à maintes reprises, manifestés à son égard et dans les assurances qu'elles ont données à la Suisse. Il se croit toutefois obligé de déclarer ce qui suit en ce qui concerne la neutralité perpétuelle de la Suisse.

Dans son mémorandum du 8 février et dans son message du 4 août 1919, le Conseil fédéral a exposé les motifs pour lesquels la Suisse doit, même au sein de la Société des Nations, conserver sa neutralité perpétuelle. Il maintient ce point de vue dans son intégrité.

Les délégués de la Suisse, qui se trouvèrent à Paris au mois d'avril 1919, exposèrent à plusieurs personnalités de la conférence les vues de la Suisse dans cette matière. Ils exposèrent, notamment, que l'article que la Commission pour la Société des Nations proposait d'insérer dans le Pacte et qui est devenu, dans le texte définitif, l'article 21, pouvait et devait être appliqué tout naturellement à l'acte du 20 novembre 1815 concernant la neutralité perpétuelle de la Suisse. C'est précisément sur ces entrefaites qu'eurent lieu les négociations au sujet de l'article 435 du Traité de Paix. Cet article est d'une importance décisive. Toutes les Puissances confirment par lui la neutralité perpétuelle de la Suisse et reconnaissent que cette neutralité est un engagement international pour le maintien de la paix, c'est-à-dire un accord non incompatible avec aucune disposition du Pacte de la Ligue. L'identité littérale sur ce point entre les termes de l'article 21 et de l'article 435 du Traité de Paix était voulue et avait donc un but précis. C'est seulement sous la condition de cette double reconnaissance — reconnaissance de la neutralité perpétuelle et reconnaissance de la non-incompatibilité de la neutralité avec les dispositions du pacte de la ligue, conformément à l'article 21 — que le Conseil fédéral consentit à renoncer, sous réserve de l'approbation des Chambres, à certains droits historiques en Savoie. Toutes les discussions de l'Assemblée fédérale, tant dans la question générale de l'accession de la Suisse à la Société des Nations que dans la question spéciale de l'accord conclu entre le gouvernement Français et le gouvernement fédéral tel qu'il figure à l'article 435, ont été pénétrées et dominées par ces considérations.

Dans son message du 4 août 1919 et dans ses déclarations aux Chambres, le Conseil fédéral a exposé d'une manière aussi nette que possible la nature et les effets de la neutralité perpétuelle de la Suisse au sein de la Société des Nations. Il est de son devoir le plus précis d'éclairer, d'abord, le peuple suisse sur la portée des obligations qui découleront pour lui de son entrée dans la Société des Nations. Il tient, en outre, à ne pas laisser subsister vis-à-vis des autres Etats un doute quelconque sur la volonté inébranlable de la Suisse de rester neutre. Cette question touche le peuple suisse dans ses fibres les plus intimes. La clarté la plus limpide sur tous les points essentiels est d'ailleurs la première condition d'une consultation populaire.

La neutralité de la Suisse doit rester reconnue dans toutes les guerres, même dans les actions entreprises par la Société des Nations sur la base de l'article 16. Le territoire de la Suisse est et demeure inviolable; elle est prête à tous les sacrifices pour le défendre. Cette inviolabilité est dans l'intérêt supérieur de la société elle-même. La Suisse ne saurait donc participer à aucune action militaire de la ligue des nations, ni admettre un passage ou une préparation d'entreprises militaires quelconques sur son territoire.

Quant à la question des devoirs de solidarité qui résultent pour la Suisse du fait qu'elle sera membre de la Société des nations, solidarité que la Suisse reconnaît et proclame, le Conseil fédéral s'en est expliqué en détail dans son message du 4 août 1919 à l'Assemblée fédérale.

Le Conseil suprême ayant abordé, même si ce n'est que sous la forme d'une réserve d'examen ultérieur, la question de la neutralité suisse, le Conseil fédéral se trouve placé dans la nécessité de se renseigner pour savoir si le Conseil suprême ou le Conseil de la ligue des nations sont d'accord avec le point de vue suisse dans cette question. Il serait infiniment reconnaissant s'il pouvait obtenir l'assurance que ces conseils et les Etats qu'ils représentent partagent sa manière de voir. Désireux d'arriver le plus vite possible à une ratification populaire, il ne peut qu'exprimer l'espoir que cette question sera éclaircie sans retard. Il se permettra de faire développer par une mission spéciale sa manière de voir et s'il est prêt à collaborer, le cas échéant, à la rédaction de déclarations réciproques.

Le Conseil fédéral saisit cette occasion pour proclamer à nouveau qu'une Société des Nations établie sur la plus large base possible constituée, à ses yeux, une nécessité de la poli-

tique internationale et qu'il forme le vœu le plus ardent de contribuer, pour autant que cela dépend de lui, à la création de cette œuvre magnifique et nécessaire. S'il demande instamment que la situation spéciale de la Suisse soit prise en considération en ce qui concerne le délai de la déclaration d'accession définitive et s'il insiste sur la reconnaissance de la neutralité perpétuelle de la Suisse au sein de la Ligue, il est persuadé de ne rien demander qui puisse, en quoi que ce soit, nuire aux intérêts de la Société des nations.

Le Conseil fédéral ne croit pas s'écarter de la vérité en affirmant que, dans aucun pays, le peuple et les autorités n'ont voué à cette question un intérêt plus passionné et une étude plus consciencieuse. La politique suisse se nourrit tout entière des idées de Paix et de Droit qui forment la substance même du nouvel ordre international. Ces constatations suffisent à éliminer toute ombre de malentendu sur le sens général et la portée de la déclaration du Conseil fédéral.

Berne, le 13 janvier 1920.

---

---

## 5. Note de la Conférence des Ambassadeurs en date du 28 janvier, à la Délégation suisse.

---

« Monsieur le Président,

« Vous avez bien voulu exposer devant le Conseil Suprême, à la date du 26 janvier, le point de vue du Gouvernement Suisse en ce qui concerne la compatibilité de la Confédération avec son entrée dans la Société des Nations.

« Le Conseil Suprême, tout en reconnaissant à l'unanimité de ses membres présents, qui comptaient parmi eux les chefs des trois Gouvernements britannique, français, et italien, que les Puissances alliées et associées sont et demeurent liées en ce qui concerne la neutralité perpétuelle de la Suisse par l'article 435 du Traité de Versailles, a estimé, dans sa dernière séance, qu'il appartenait au Conseil de la Société des Nations de se prononcer sur les observations présentées par votre Gouvernement.

« Veuillez agréer, Monsieur le Président, les assurances de notre très haute considération.

sig. MILLERAND. »

---

## 6. Note du Conseil fédéral

du 30 janvier 1920.

---

Le Conseil Fédéral Suisse, en se référant à sa note verbale du 14 janvier 1920 et au mémorandum y annexé du jour précédent, a l'honneur de porter à la connaissance du Gouvernement de la réponse que le Conseil Suprême a bien voulu lui faire parvenir en date du 26 de ce mois. Cette réponse a la teneur suivante :

« Vous avez bien voulu exposer devant le Conseil Suprême, à la date du 26 janvier, le point de vue du Gouvernement Suisse en ce qui concerne la compatibilité de la neutralité perpétuelle de la Confédération avec son entrée dans la Société des Nations. Le Conseil Suprême, tout en reconnaissant à l'unanimité de ses membres présents, qui comprenaient parmi eux les chefs des trois Gouvernements britannique, français, et italien, que les Puissances alliées et associées sont et demeurent liées en ce qui concerne la neutralité perpétuelle de la Suisse par l'article 435 du Traité de Versailles, a estimé, dans sa dernière séance, qu'il appartient au Conseil de la Société des Nations de se prononcer sur les observations présentées par votre Gouvernement. »

Attendu que le délai dans lequel la déclaration d'accession à la Société des Nations peut être faite valablement semble devoir expirer le 10 mars prochain, le Conseil Fédéral a fait savoir au Secrétariat général de la Société des Nations qu'il attacherait le plus grand prix à ce que le Conseil de la Société voulût bien inscrire à l'ordre du jour de sa prochaine réunion de Londres les questions intéressantes particulièrement la Suisse dont l'examen a été renvoyé par le Conseil Suprême au Conseil de la Société. Le Conseil Fédéral Suisse a exposé son point de vue, en ce qui concerne la neutralité permanente de la Suisse au sein de la Société des Nations, dans son mémorandum du 13 janvier 1920. Ce point de vue, il l'avait déjà développé avec plus de détails dans son message du 4 août 1919 à l'Assemblée fédérale, message qu'il avait également fait remettre à toutes les Puissances. Le Gouvernement de la Confédération Suisse a tenu, dès l'origine des discussions sur la Société des Nations, à bien marquer, — et il l'a toujours fait avec une entière franchise,

— que la Suisse entendait maintenir sa situation d'Etat perpétuellement neutre même dans la nouvelle organisation internationale. Le but essentiel des négociations qui ont abouti à l'insertion dans le Traité de Versailles de l'article 435 a été de réserver à la Suisse une situation spéciale découlant de sa neutralité perpétuelle et compatible avec le Pacte de la Société des Nations, conformément à l'article 21 de celui-ci. Ce statut spécial, justifié par la situation unique de la Suisse, n'a selon la conviction de son peuple une réelle valeur qu'à la condition de déployer ses effets en toute circonstance et par conséquent aussi dans l'état de guerre visé par l'article 16 du Pacte. La notion de neutralité exclut toute participation militaire active de l'Etat neutre et toute tolérance d'entreprises militaires sur son territoire, qui est inviolable; elle exclut notamment tout passage de troupes. Le Conseil Fédéral attache une importance extrême à une constatation authentique à ce sujet.

Le Gouvernement Fédéral est particulièrement heureux de reconnaître l'excellent accueil que ses délégués, Messieurs Ador et Huber, ont trouvé à Paris dans l'accomplissement de leur mission. Il est également très obligé au Conseil Suprême de l'esprit bienveillant qui a inspiré sa réponse du 26 janvier.

Il exprime, enfin, sa pleine confiance que les Puissances représentées dans le Conseil de la Société des Nations voudront également, — ainsi que cela a déjà été exposé et demandé par les délégués du Conseil Fédéral, lors de leur mission à Paris, — entrer dans ses vues et préciser dans une déclaration explicite la situation juridique de la Suisse dans le cadre de la Ligue.

---