

2 Débats

Il y a cent ans, la Suisse faisait son entrée à la Société des Nations

OPINION

Le 16 mai 1920, le peuple suisse était appelé à se prononcer sur l'entrée ou non du pays à la Société des Nations. Cette nouvelle organisation proposée au monde par les puissances victorieuses était appelée à garantir la paix et la sécurité et à mettre en œuvre la coopération entre les peuples en vue de leur assurer une prospérité tant attendue après les terribles souffrances et privations subies durant les années du premier conflit mondial.

Pour la Suisse et sa position internationale, l'enjeu était considérable. Le monde issu de la Première Guerre mondiale était marqué par de grands bouleversements politiques, économiques, sociaux et idéologiques: l'effondrement des grands Empires européens, l'affirmation des Etats-Unis comme nouvelle puissance dominante, la Révolution bolchevique, la contestation des empires coloniaux et les revendications des populations tant au plan social que politique et culturel aussi bien chez les vainqueurs que chez les vaincus.

Durant tout le conflit, le Conseil fédéral avait certes réussi à faire respecter la neutralité qu'il avait déclarée dès l'ouverture des hostilités en Europe en été 1914, mais cela n'avait pas épargné à la Suisse une ingérence humiliante des deux camps antagonistes pour une exploitation des ressources économiques et industrielles du pays. Les troubles politiques et sociaux qui ravagèrent les équilibres internes des pays voisins et de l'Empire russe engagé dans une révolution de plus en plus radicale ont affecté profondément la population suisse. Les autorités fédérales, cantonales et municipales étaient interpellées à répondre aux aspirations populaires et aux nouvelles conditions extérieures.

Autant dire que le nouvel ordre international qui se dessinait ne pouvait pas laisser le Conseil fédéral indifférent, d'abord par rapport à ses relations avec ses partenaires extérieurs, mais aussi par rapport à une population partagée entre les partisans du repli sur soi ravis sur le statut de neutralité et les partisans soit d'une révolution mondiale (lancée par la Russie de Lénine), soit d'une paix mondiale nourrie des idéaux pacifistes, stimulée par le projet lancé par le président des Etats-Unis, Wilson, d'une League of Nations ou Société des Nations. Car c'est bien le président américain qui a réussi à convaincre ses interlocuteurs européens à la Conférence de la paix de créer une Société des Nations.

Etat neutre, la Suisse n'a pas été invitée à prendre part à cette conférence qui débuta à Paris, en janvier 1919, mais elle exprima son intérêt, à l'instar d'autres Etats neutres, de faire valoir ses vues sur les questions pouvant la concerner. Le 11 février 1919, elle lui adressa le *Mémoire relatif à la neutralité de la Suisse*, complété de son projet de *Pacte fédéral*. Le 20 mars 1919, 13 Etats neutres furent convoqués à Paris pour être entendus par les puissances alliées et associées. La délégation suisse fut entendue, mais elle dut constater que les idées qu'elle avait avancées avaient déjà été reprises par d'autres délégations ou avaient été mises de côté. Après bien des négociations avec les puissances actives au sein de la Conférence de la paix, chargées de préparer la nouvelle organisation internationale, le Conseil fédéral dont des délégués s'étaient rendus à Paris (les conseillers fédéraux Ador et Calonder ainsi que Huber et Rappard) enregistre avec une grande satisfaction la confirmation du choix de Genève comme siège de la Société des Nations

dans le texte du *Pacte de la Société des Nations* (Covenant), adopté le 28 avril par la Conférence de la paix, intégré au Traité de Versailles, signé le 28 juin 1919, ainsi que dans tous les traités de paix signés en 1919-1920.

Dès lors, la question essentielle est de savoir quelles conséquences impliqueraient pour la Suisse, pour sa neutralité, pour ses activités économiques, l'acceptation ou le rejet du pacte proposé ainsi que l'installation du siège en Suisse de la nouvelle organisation internationale.

Le Conseil fédéral y propose l'adhésion de la Suisse et son approbation par le peuple et les cantons, inaugurant une étape importante de la démocratie directe sur les engagements internationaux du pays

C'est dans le *Message du Conseil fédéral concernant la question de l'accession de la Suisse à la Société des Nations* (du 4 août 1919) qu'est examiné en détail l'enjeu que constitue la participation à la SdN. Le Conseil fédéral y propose l'adhésion de la Suisse et son approbation par le peuple et les cantons, inaugurant ainsi une étape importante de la démocratie directe sur les engagements internationaux du pays. Les Chambres fédérales approuvent, le 21 novembre 1919, la proposition du gouvernement, mais l'assortissent d'une condition, celle de la ratification du Pacte de la Société des Nations par les cinq Etats qui auront un siège permanent au Conseil de la SdN. Cette clause dite «amé-

ricaine», du fait des difficultés connues du président Wilson à faire avaliser son projet de SdN aux Etats-Unis, menaçait de suspendre le processus d'adhésion de la Suisse.

Devant les lenteurs prises par la ratification, le Conseil suprême allié adressa, le 2 janvier 1920, une note à la Suisse, lui contestant certaines interprétations du pacte en ce qui concerne sa mise en vigueur et ses réserves au sujet du statut de neutralité. Une négociation devenait impérative entre le

Cette déclaration instaurait un nouveau statut de neutralité que l'on a qualifiée de «différentielle»; elle allait faciliter la tâche du gouvernement fédéral pour faire approuver l'adhésion à la SdN. Le Conseil fédéral demanda aux Chambres fédérales de se réunir en toute urgence; dans une séance du 5 mars, celles-ci annulèrent la «clause américaine», ouvrant la voie au référendum que le Conseil fédéral fixa au 16 mai 1920. Le peuple suisse accepta sans enthousiasme l'entrée à la SdN, puisque celle-ci fut approuvée par 416870 votants et rejetée par 323719 citoyens et par 11 cantons et demi contre dix cantons et demi. Cette consultation inaugurait un début de démocratisation de la politique étrangère suisse qui sera confortée par le référendum du 30 janvier 1921 qui prévoit de soumettre à l'approbation du peuple les traités internationaux à durée indéterminée ou supérieure à quinze ans.

Membre à part entière de la SdN, la Suisse y jouit rapidement d'une situation privilégiée, du fait qu'elle est le siège de la nouvelle organisation, fixé à Genève, selon l'article 7 du pacte. La tenue de la première assemblée de la SdN à Genève, en novembre 1920, apporta à la Suisse et à Genève un rayonnement mondial d'une ampleur inédite. Ses représentants au sein de la SdN, notamment le conseiller fédéral Giuseppe Motta, chef du Département politique (Affaires étrangères) jusqu'en 1940, qui fut invité à présider plusieurs commissions, ont acquis une réputation incontestable; de même

le professeur William Rappard, directeur de la Commission des mandats de la SdN, ainsi que plusieurs autres Suisses engagés soit au Secrétariat de la SdN, soit en tant que membres de plusieurs de ses commissions, contribuèrent pour leur part à assurer une présence active de la Suisse au sein de la nouvelle organisation de coopération internationale. Déterminé à consolider son statut de neutralité, le Conseil fédéral renonça explicitement, le 13 décembre 1920, à tout siège au sein du Conseil de la SdN.

En conclusion, le premier conflit mondial a conduit à renforcer le fonctionnement de la démocratie suisse, d'une part en procurant des compétences nouvelles au parlement, notamment à travers la création de commissions permanentes et d'autre part en élargissant les droits de la démocratie directe par un contrôle que le peuple peut désormais exercer sur la conduite de la politique étrangère, inauguré par la consultation populaire du 16 mai 1920 et institué par le référendum du 30 janvier 1921. ■

Les sources publiées dans les volumes des Documents diplomatiques suisses sont en ligne sur le site: www.dodis.ch. Les informations sur la Société des Nations se trouvent grâce au lien: dodis.ch/D1342. En 2019, un recueil de documents diplomatiques suisses sur la Société des Nations a été publié par Sacha Zala et Marc Perrenoud. Ce *Quaderni di Dodis* est téléchargeable ou peut être commandé en ligne: <https://www.dodis.ch/fr/q14>

ANTOINE FLEURY
HISTORIEN, ANCIEN DIRECTEUR DES DOCUMENTS
DIPLOMATIQUES SUISSES

