

DISCOURS

*prononcé par Mr. CALONDER, Président de la Confédération Suisse
le 6 Juin 1918, au Conseil National.*

La Commission de gestion a abordé dans son rapport écrit l'ensemble des questions de droit international qui se groupent autour de la notion de la Société des Nations. Hier, M. le Conseiller National Scherrer-Fülleman a motivé plus explicitement l'attitude de la commission à l'égard de ces problèmes. Je le remercie vivement de son exposé aux vues élevées, à la documentation serrée et instructive.

Le Département Politique voue depuis longtemps à cette importante question toute l'attention qu'elle mérite, car il ne faut rien négliger à cet égard. Comme vous le savez, le Département Politique, avec l'assentiment du Conseil Fédéral, s'est assuré dès le commencement de cette année la collaboration de M. le Dr. Max Huber, professeur à l'Université de Zurich, en qualité de jurisconsulte permanent. Je saisis cette occasion pour remercier le Gouvernement du Canton de Zurich d'avoir bien voulu libérer, jusqu'à nouvel ordre, M. le professeur Huber de ses obligations d'enseignement à l'Université, pour lui permettre de consacrer toute son activité au Département Politique. Une des tâches essentielles de notre jurisconsulte consiste à étudier à fond les diverses questions relatives à la future organisation juridique internationale, pour faire rapport à ce sujet au Département. Ses propositions et ses projets seront examinés par une commission consultative; le résultat des délibérations de cette commission sera ensuite soumis avec un exposé des motifs au Conseil Fédéral, qui sera alors à même de déterminer son attitude en pleine connaissance de cause. Le Conseil Fédéral se réserve d'adresser au Parlement, le moment venu, un rapport sur l'ensemble de la question. M. le professeur Huber s'est mis au travail et le Conseil Fédéral a déjà décidé d'instituer la Commission consultative à laquelle je viens de faire allusion. Le Département Politique fera en temps utile des propositions au Conseil Fédéral pour la composition de cette commission.

Notons qu'il s'agit ici d'enquêtes et de projets d'ordre encore essentiellement théorique qui doivent servir à notre propre orientation interne. Leur étude, confiée aux experts du Conseil Fédéral, n'a aucun rapport avec la question de savoir si, à un moment donné, le Conseil Fédéral doit entreprendre une action quelconque de médiation en vue de la paix. Le point de vue du Conseil Fédéral à cet égard vous est bien connu. Contribuer par notre médiation à hâter la conclusion d'une paix durable et juste, d'une paix de réconciliation, ce serait pour nous et pour notre pays la plus haute satisfaction que nous puissions espérer. Mais nous ne pourrions offrir nos bons offices que lorsque nous serons en droit d'admettre que notre intervention est désirée des deux côtés. Malgré la détresse croissante dans laquelle se trouve notre pays, malgré l'ardent désir de paix de notre peuple, nous ne voulons imposer notre médiation à personne. Cette réserve prudente ne nous est pas seulement imposée par des considérations de tact politique international et par la situation particulière dans laquelle la Suisse neutre se trouve placée, elle est aussi inspirée par l'intérêt bien entendu de toutes les tentatives sérieuses qui pourront être entreprises en vue de la paix. Je tenais à faire cette déclaration, pour écarter d'emblée tout malentendu.

Mais l'étude des problèmes concernant l'organisation de la Société des Nations nous trouve, cela va de soi, absolument libres. Personne n'est ici en cause et notre neutralité n'est pas en jeu. Ainsi délimité et organisé, ce travail préparatoire servira à éclaircir, auprès de nos Autorités et de notre peuple, la question de la nouvelle communauté des peuples, et nous permettra de participer efficacement à la réalisation de cet idéal élevé auquel tend l'humanité. Nous ne pouvons ni ne voulons nous dérober à cette tâche, qui rentre dans le cadre du développement normal de l'histoire, dont la terrible guerre actuelle a suspendu le cours sans pouvoir l'arrêter.



Depuis que les Etats modernes ont surgi du moyen-âge, des penseurs, jurisconsultes ou philosophes, et des hommes d'Etat aussi, ont souvent émis l'idée de créer une communauté des peuples par l'union des Etats indépendants. D'un côté l'unité de la culture européenne et la dépendance économique croissante, dans laquelle les Etats se trouvent les uns à l'égard des autres, et d'autre part le souvenir des conséquences terribles des nombreuses guerres ont toujours poussé les hommes à chercher dans un ordre juridique international un compromis équitable entre les intérêts divers des Etats.

En 1713, la paix d'Utrecht mit fin à la guerre de la succession d'Espagne, cette lutte qui, à bien des égards, peut être comparée à la guerre actuelle. Les grandes puissances crurent alors avoir trouvé une solution au problème de la communauté des nations, en basant l'ordre et la sûreté du monde sur le principe de l'équilibre. Mais cet équilibre, dont aucune organisation ne garantissait la durée, demeura tout à fait instable. Un siècle plus tard, les peuples eurent à subir l'épreuve terrible de la grande Révolution et des guerres napoléoniennes. La tourmente aboutit au Congrès de Vienne, d'où naquit la Sainte Alliance, qui prétendait appliquer les principes de la morale chrétienne aux rapports entre les Etats. Mais il s'avéra bientôt que cette communauté internationale, dirigée par cinq grandes puissances, n'était que le boulevard d'une politique réactionnaire et hostile à la liberté. Cette tentative ne pouvait qu'échouer et la grande idée de la communauté des peuples en sortit affaiblie: mais elle n'était pas morte.

Le XIX^e siècle tirait à sa fin lorsqu'on s'avisait de nouveau du danger qui planait sur l'Europe et menaçait d'entraîner l'humanité dans le tourbillon d'une grande guerre. Le principe des nationalités s'était développé et s'affirmait. Les Etats s'affrontaient plus compacts que jamais; la lutte pour la puissance matérielle ne connaissait plus de bornes. Les sciences techniques avaient atteint un développement inconnu jusqu'alors, qui permettait et favorisait des armements formidables et meurtriers. Des hommes avertis dans le domaine politique, économique et militaire entrevoyaient le péril et se rendaient compte des conséquences désastreuses d'une guerre dont on ne pouvait mesurer ni la durée ni l'étendue. Pour conjurer ce danger, la Russie prit en 1898 l'initiative de la première conférence de la paix. Durant l'été 1899, les délégués des Etats européens et de quelques Etats de l'Amérique et de l'Asie se réunirent à La Haye. Sans vouloir déprécier en rien l'importance de la première conférence de la paix, on doit reconnaître qu'elle fut, en somme, un insuccès, à cause du scepticisme que les cercles officiels et diplomatiques de différents Etats manifestaient à l'égard de ces efforts. L'indifférence passive ou le mépris ironique avec lesquels la conférence fut accueillie dans les masses profondes des peuples contribuèrent aussi pour beaucoup à en paralyser les résultats. C'était une grande idée qui trouva une petite humanité. Sans un grand mouvement agitant les masses populaires, on ne peut rien créer de grand dans aucun domaine, surtout pas dans celui de l'ordre juridique international. La deuxième conférence, réunie à La Haye en 1907, ne fut pas plus heureuse. Elle ne donna pas de résultats satisfaisants, bien que plusieurs Etats eussent désiré marcher plus avant dans la voie parcourue à la première conférence. Les projets qu'elle suggéra ne préparaient guère des garanties sérieuses de paix, aussi le Conseil Fédéral ne put-il pas y adhérer.

L'idée maîtresse de la conférence de 1899, la limitation des armements, ne se vit en rien réalisée. Les accords sur la solution pacifique des conflits internationaux représentent de timides compromis et trahissent un scepticisme qui n'ose pas dépasser la surface et craint d'aller au fond des choses. Si, du fond de la détresse immense dans laquelle la guerre a plongé le monde, nous jetons un regard sur ces conférences de 1899 et 1907, nous ne pouvons nous défendre de l'idée qu'il s'est joué alors une terrible tragédie. Avec quelle défiance exagérée, avec quel souci jaloux de leur liberté d'action absolue, des Etats n'ont-ils pas cherché, qui plus qui moins, à éviter tout ce qui, dans l'intérêt de la paix, risquait de les lier sérieusement et efficacement, parce que tout lien de ce genre eut été soi-disant incompatible avec leur souveraineté! Et maintenant? Maintenant tous ces Etats sont engagés dans mille liens de dépendance qu'aucun d'eux n'a le pouvoir de dénouer. Seule, la force de l'humanité, d'une humanité convertie aux idées de l'amitié internationale et de l'estime réciproque, peut apporter ici le salut. Mais ce qui était fatal est arrivé: tandis que des lois nationales endiguaient à l'intérieur des Etats les abus de la concurrence et la lutte des classes, le conflit d'intérêts entre les Etats devait finalement renverser les barrières relativement faibles des traités et du droit des gens et aboutir aux horreurs de la guerre.

Nous avons pris l'habitude de considérer l'histoire des quatre derniers siècles comme celle de la suprématie de l'Europe sur le reste du monde. Il semble que ces temps soient révolus. Dans les siècles passés, malgré des guerres répétées, l'Europe avait toujours pu se ressaisir et retrouver la force nécessaire pour accomplir sa tâche mondiale, pour maintenir et étendre sa situation prédominante; alors, dans d'autres parties du monde, il n'existait pas, en face des puissances européennes, d'Etats qui pussent entrer en concurrence sérieuse avec elle. Au cours du siècle dernier, cette situation s'est peu à peu modifiée, et aujourd'hui le monde nous offre un

tableau tout différent. En dehors de notre continent, des nations puissantes, capables d'un grand développement, épargnées ou relativement peu éprouvées par la guerre, peuvent entreprendre une concurrence politique et économique des plus efficaces contre les peuples d'Europe. Il ne peut plus être question d'une suprématie de l'Europe: à mon avis, elle ne peut plus aspirer qu'à participer au travail universel, au même titre que les Etats civilisés des autres parties du monde. Et ce rôle même ne lui restera ouvert que si l'on met enfin un terme aux guerres atroces auxquelles la concurrence entre les Etats européens les entraînait régulièrement.

La détresse de l'heure présente a fait renaître l'idée de la Société des Nations: en France d'abord, en Angleterre, dans les pays neutres, puis aussi en Allemagne et en Autriche. Le Président des Etats-Unis d'Amérique et le Pape l'ont préconisée avec une insistance particulière. Cette idée, jadis abandonnée aux pacifistes et aux théoriciens, souvent raillés et traités d'utopistes, a maintenant pénétré dans les sphères de la diplomatie et de la politique; elle fermentera et germera sans trêve. A vrai dire, les idées qui se groupent autour de la notion de la Ligue de la paix, de la Société des Nations, ou de telle autre dénomination analogue, sont très hétéroclites et les sympathies qui s'y attachent ne sont certainement pas partout les mêmes. Mais la glace est rompue. Un idéal élevé, capable d'émouvoir les masses, est entré dans le domaine de la politique pratique. L'humanité en sera-t-elle émue assez profondément, assez universellement, pour que tout ce qui lui résiste soit écarté? C'est là la question: car cette grande idée ne pourra se traduire en un acte salutaire que si elle progresse irrésistiblement, si la conviction de la nécessité de donner à la politique internationale une nouvelle orientation pénètre profondément et partout dans la conscience des peuples. Le moment viendra, tôt ou tard, de décider si l'on veut permettre à l'Europe de se relever de ses ruines et de reprendre sa marche vers le progrès social, ou la laisser à jamais livrée à des convulsions mortelles.

Aucun peuple plus que le nôtre ne saurait s'intéresser à la nouvelle organisation de la communauté des nations. En thèse générale, l'exercice illimité de sa force et le détachement de tout lien international ne sauraient à la longue apporter à aucune nation des avantages réels. Un pareil système politique doit finalement aboutir comme toute autre force ainsi déclanchée sans frein à la ruine des Etats et des Individus. Mais pour un petit Etat comme la Suisse, l'ordre juridique est une nécessité vitale, la politique de la force un danger constant et certain. Les sceptiques et les méfiants objecteront qu'on pourrait abuser des engagements internationaux, indispensables à l'établissement d'un nouvel ordre juridique et auxquels aucun Etat ne pourra se soustraire s'il veut concourir loyalement à la réalisation de ce but; on en pourrait abuser au détriment des petits Etats, pour entraver leur liberté et leur développement. Mais je le demande: n'existe-t-il pas un danger bien plus grand et plus rapproché? C'est que les Etats puissants ne tirent parti de l'anarchie internationale et de l'éclipse du droit des gens pour opprimer les faibles. Je suis convaincu que tout ce qui sera fait pour éviter les conflits armés, qui prennent de plus en plus le caractère de catastrophes mondiales dévastatrices, sera avant tout dans l'intérêt des petits Etats. L'imperfection probable des futures institutions internationales ne constitue pas un motif suffisant pour que nous renoncions à en poursuivre sérieusement la création. La Suisse risque si gros jeu dans les conflits internationaux, une atmosphère permanente de danger de guerre rend l'existence de notre Etat si précaire et son développement si restreint, que nous devons saluer avec joie tous les efforts loyaux en vue de la réconciliation des peuples et de la consolidation de l'idée de paix.

Toutefois, je ne voudrais pas mettre trop en vedette nos intérêts propres. Il ne sont pas, à mon avis du moins, le point de vue exclusif ni même le point de vue décisif qui doit déterminer l'attitude de la Suisse. Il s'agit ici avant tout d'un grand idéal de l'humanité. C'est cet idéal que nous voulons servir par dessus tout, avec desintéressement, de toutes nos forces, déterminés par notre intime conviction. De son dévouement à cette cause, notre Etat retirera le plus grand avantage qu'il puisse espérer: la conscience d'avoir accompli fidèlement son devoir envers l'humanité, le droit et la force de maintenir son rang, comme un membre utile de la communauté des nations, en pleine égalité de droits avec ses associés.

Tout en plaçant notre espoir dans le développement de cette grande idée, nous ne pouvons ni ne voulons abandonner un seul instant le terrain des réalités de l'heure présente et de l'avenir prochain. Nous sommes unanimes, je veux le croire, à admettre que la Suisse ne pourra et ne devra pas adhérer inconditionnellement à une Société des Nations ou à toute autre organisation internationale, mais qu'elle le fera seulement si le maintien de nos traditions nationales et de notre indépendance, si notre égalité de droits sont assurés par des garanties suffisantes. La mesure dans laquelle un Etat peut se lier envers une communauté est déterminée par les avantages et la sécurité que la communauté peut offrir à l'humanité en général et à chaque peuple en particulier. C'est pourquoi nous chargerons d'abord nos experts d'examiner de près toutes ces questions et de fixer les conditions que la Suisse devrait mettre à son adhésion à la nouvelle organisation juridique internationale, si celle-ci se réalise.

La tradition nationale est et demeure la source la plus vivace de la force créatrice. Notre idéal d'humanité est fédératif et non cosmopolite. Et, de même que la future communauté internationale ne devra jamais impliquer l'abandon de la tradition nationale des divers peuples, elle ne devra pas non plus affaiblir le sentiment du devoir des citoyens envers leur propre Etat, mais au contraire le rendre plus fort et plus profond: et si un soldat suisse voulait tenter de se soustraire à ses obligations militaires en arguant de l'union espérée des peuples, nous verrions là le pire des sophismes que nous repousserions avec énergie. Tant que notre patrie est exposée au danger d'une guerre, le devoir sacré de tous ses fils est de se tenir prêts à donner leurs biens et leur vie pour défendre sa liberté et son indépendance; celui qui n'est pas capable de remplir son devoir envers la patrie ne pourrait être un membre utile de la communauté internationale.

De tout ce que j'ai dit, il résulte que la consolidation du principe du droit et de la paix dans les rapports entre Etats est la finalité qui s'impose à la politique extérieure de la Suisse. Cet idéal n'est pas nouveau pour nous. Il émane tout naturellement de notre histoire et de nos traditions nationales. Notre démocratie compte quatre groupements linguistiques qui, fidèles à leur pacte indissoluble, se sentent profondément unis en un peuple sur la base du respect mutuel. Si nous sommes si attachés à notre patrie, c'est justement parce qu'elle embrasse toute cette riche diversité de caractères régionaux et linguistiques. Voilà l'élément le plus précieux de notre patrimoine idéal. Certes, la diversité des langues, la variété des éléments ethniques comporte des complications, des difficultés, parfois des dangers: l'histoire de la Suisse ne le montre que trop. Mais nous avons réussi dans le passé, et nous réussirons dans l'avenir, à associer les forces, les tendances diverses de notre peuple dans le grand creuset créateur du travail national. A la vérité, il n'est de collaboration féconde que pour autant qu'il règne dans la famille fédérale une forte solidarité nationale, un esprit de dévouement à toute épreuve, une confiance réciproque absolue. Et la pleine confiance ne peut se concevoir que dans une atmosphère de complète franchise et de sincère amitié. Le plus grand poète de la Suisse allemande, l'ardent patriote *Gottfried Keller*, décrit la direction générale de la politique de notre pays en ces mots: «L'amitié dans la liberté!» Restons fidèles à cette devise nationale. Alors, malgré les désaccords passagers, malgré les excitations du moment, nous pouvons être assurés que nous ne faillirons pas à notre mission historique. L'histoire de la Suisse est, en petit, celle du développement des relations internationales. Et notre Etat, l'ensemble de notre vie politique, apparaît comme l'avant-coureur de la future Société des Nations. Jamais peuple n'a vu se tracer devant lui une mission internationale plus clairement définie et plus naturellement marquée que celle qui incombe à la Suisse: être un messenger de concorde entre tous les peuples, en prouvant au monde, par son exemple, que des populations de race et de langue diverses peuvent s'unir en une communauté heureuse, sur la base de la confiance réciproque, de la liberté et de l'égalité des droits.

La nécessité d'une nouvelle organisation des rapports internationaux a été, j'y ai fait allusion, reconnue par les hommes d'Etat de la plupart des pays belligérants, et aussi par ceux des Etats neutres. En divers pays, des commissions ont été chargées de l'étude de ces questions. Nous ne sommes donc pas les premiers à nous engager dans cette voie. Des propositions concrètes n'ont pas encore été faites officiellement, ce qui est bien naturel, car il s'agit ici de questions extrêmement difficiles, dont les hommes politiques et les diplomates s'étaient assez peu occupés en général jusqu'ici. En revanche, on se trouve déjà en présence d'importants travaux, provenant de penseurs et de savants, de chercheurs appartenant à toutes les classes de la population, qui ont étudié et creusé l'idée de la Société des Nations. Je tiens à appuyer sur le fait que nous ne tiendrons pas compte seulement des études des juristes et des politiciens attirés. Ce serait une omission impardonnable que de négliger l'abondante littérature qu'ont fournie les particuliers sans mandat. Cette riche littérature contient sans doute des errements qui sautent aux yeux. Mais on y trouve aussi de précieuses suggestions que l'on ne saurait négliger.

Les suggestions émises hier par M. Scherrer-Füllemann attireront naturellement toute notre attention. Pour ma part, je ne suis pas en mesure aujourd'hui de formuler des propositions déterminées pour la solution des nombreuses questions qui se rattachent au problème de la future organisation juridique internationale. Comme je l'ai dit, je préfère attendre d'abord le résultat des études de nos experts.

Aussi je veux me borner, pour aujourd'hui, à quelques remarques: Avant tout, il importe de définir clairement les principes qui doivent servir de base à l'organisation internationale nouvelle, sans s'achopper dès maintenant à toutes sortes de points de détail. Le premier résultat pratique à obtenir sera la création d'institutions pour la solution pacifique des conflits entre les Etats. Les différends d'ordre juridique peuvent être examinés et tranchés sur la base de règles strictement juridiques; ils devront être déférés à l'arbitrage international; il faudra viser à obtenir que les Etats s'engagent d'une manière absolue à soumettre à un Tribunal arbitral ces questions d'ordre juridique, dans un domaine à définir avec précision. En revanche, les différends inter-

nationaux qui ne sont pas susceptibles d'être jugés et tranchés juridiquement doivent faire l'objet d'une institution spéciale de médiation; ici encore, ce ne doit pas être le bon plaisir des Etats qui décidera si, en cas d'aggravation d'un conflit, l'on recourra ou non à cette médiation; il faudrait au moins obtenir que tous les Etats s'engagent à attendre les propositions de l'instance de médiation avant de recourir aux armes. Quant à la possibilité de les amener à reconnaître d'avance ces propositions comme obligatoires pour les parties, c'est un point douteux qu'il y a lieu d'examiner à fond.

Il est fort important d'arriver à ce que les instances à créer, tant le Tribunal arbitral que l'organe de médiation, soient des institutions permanentes possédant une certaine indépendance; sans quoi elles ne pourront guère remplir leur tâche et se trouver en tout temps accessibles et efficaces. Tous les moyens devraient être mis en œuvre pour rappeler constamment à l'attention de tous les Etats et à l'opinion publique de tous les pays la haute importance de ces institutions.

M. Scherrer-Füllemann a aussi parlé des sanctions internationales à prévoir pour réprimer les violations du droit et pour exécuter les sentences que les parties se refuseraient à appliquer de bon gré. C'est ici le point le plus difficile de tout le problème. On peut envisager comme sanctions des mesures d'ordre économique et même la force des armes. La possibilité d'appliquer l'une ou l'autre de ces sanctions dépendra de la cohésion plus ou moins étroite de la communauté internationale. Ce côté particulièrement délicat du problème ne peut pas être éludé; nous devons l'étudier avec le plus grand soin, en tenant compte de la situation particulière de la Suisse, au point de vue juridique et économique.

La principale tâche à entreprendre est donc la garantie de la paix, c'est-à-dire, le moyen d'empêcher que les différends internationaux ne dégèrent en conflits dangereux; mais elle n'est pas la seule qui nous incombe. Il ne faudra pas négliger non plus le développement de l'organisation juridique internationale en général: l'édifice commencé à La Haye doit être achevé avec méthode. Et je tiens à constater ici qu'il est inutile, qu'il est même nuisible de contracter des apparences de traités obligatoires qui ne tiennent pas compte de ce qui est réellement possible de la situation donnée telle qu'elle est. L'expérience montre que de pareils traités ne sont pas respectés. Les peuples diffèrent trop par leur caractère, leur développement et leurs besoins pour qu'on puisse leur imposer, sans nécessité absolue, une sorte d'uniformité extérieure. Ce n'est pas l'uniformité extérieure à quoi nous devons tendre, c'est la sécurité pour chaque peuple de pouvoir se développer pacifiquement sur la base de son travail, et non pas en abusant de sa puissance politique. A cet égard, il pourra être utile de garantir aux Etats certains droits fondamentaux: Je songe ici par exemple à la garantie de l'accès à la mer.

Il ne faut pas oublier enfin que la politique intérieure et la politique extérieure sont liées l'une à l'autre. Si les événements de guerre troublent et entravent le développement de la société, on ne peut pas non plus s'attendre à voir une paix durable se maintenir entre les Etats, tant que sévira entre les divers éléments et les classes de chacun des peuples une lutte acharnée pour la richesse et la domination. Reconnaissons-le, et que cette vérité domine la politique intérieure et extérieure de l'avenir.

Le succès du mouvement en faveur d'une Société des Nations dépendra surtout de l'esprit dans lequel tous ces problèmes seront abordés. Pour atteindre un résultat vraiment fécond, il faudra manifester la ferme et loyale volonté de mettre un terme à la déplorable situation internationale actuelle et de substituer l'idée de droit à celle de force. Pour réaliser ce vœu, l'homme d'Etat doit compter avec la situation telle qu'elle se présente en fait: Il vise à un but idéal en se servant de moyens réels. Mais il ne doit pas s'enliser dans le réalisme, ni se laisser dominer par le scepticisme. Et surtout, qu'il ne se laisse pas décourager par un pessimisme, malheureusement trop compréhensible à l'heure actuelle, et qu'il ne renonce pas à l'avance à aborder ces problèmes avec la ferme volonté de les résoudre. Sans un vigoureux optimisme, sans une joyeuse confiance en la possibilité d'un meilleur avenir, on n'a jamais conquis un grand patrimoine politique, jamais réalisé un grand progrès.

