

CONSEIL FÉDÉRAL
Procès-verbal de la séance du 11 février 1919

580. Neutralität und Völkerbund

Politisches Departement. Mündlich

Herr Calonder, Vorsteher des politischen Departementes, legt den Entwurf eines Berichtes des Bundesrates an die Bundesversammlung betr. den von der bundesrätlichen Expertenkommission ausgearbeiteten Entwurf eines Völkerbundsvertrages vor.

Nach Anhörung seines Berichtes und nach gewalteter Beratung wird der Entwurf mit einigen redaktionellen Abänderungen genehmigt.

Ebenso wird ein vom Departement abgefasstes «Mitgeteilt» an die Presse genehmigt.

ANNEXE

RAPPORT DU CONSEIL FÉDÉRAL
À L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE SUR LE PROJET D'UN PACTE DE LIGUE
DES NATIONS ÉLABORÉ PAR LA COMMISSION CONSULTATIVE
(DU 11 FÉVRIER 1919)¹

Désireux de renseigner l'opinion publique suisse sur le problème de la Ligue des nations, qui est au premier plan des préoccupations actuelles, le Conseil fédéral profite de la présente session de l'Assemblée fédérale pour faire connaître aux Chambres et, en même temps, au peuple suisse, le projet d'organisation d'une Ligue des nations qui a été préparé par la commission consultative nommée à cet effet.

Le Conseil fédéral ne s'est pas encore prononcé sur tous les points de ce projet. Cependant, il déclare d'une façon générale, aujourd'hui comme naguère, qu'il salue avec joie une organisation internationale, basée sur le droit et l'autonomie des peuples, qui garantirait d'une façon efficace le maintien de la paix et empêcherait les guerres à l'avenir.

En ce qui concerne *la neutralité perpétuelle de la Suisse*, le Conseil fédéral a fait connaître sa manière de voir dans son Mémoire du 8 février 1919 adressé aux Puissances représentées à la Conférence de Paris.²

I.

Le Conseil fédéral a décidé, le 4 mai 1918, de nommer une commission consultative pour étudier la question, qui devra être envisagée à la conclusion de la paix, de la réorganisation du droit des

1. *La version reproduite ici est la traduction française imprimée in Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la question de l'accession de la Suisse à la Société des Nations (du 4 août 1919). Avec Annexes. Berne, Wyss, 1919 (Publication officielle). Ce message avec les annexes existe aussi en allemand (Bern, Stämpfli, 1919), en italien (Bellinzona, Grassi, 1919) et en anglais (Cambridge – England, University Press, 1919 [?]).*

2. Cf. n° 177.

gens.³ A l'occasion de l'examen du rapport de gestion du Département politique, le chef de ce département, M. le conseiller fédéral Calonder, a exposé, dans un discours prononcé le 6 juin 1918 au Conseil national, l'attitude prise par le Conseil fédéral à l'égard du problème de la Ligue des nations. Après la rédaction, par le conseiller juridique du Département politique, d'un rapport détaillé sur les questions relatives à la rénovation du droit des gens,⁴ le Conseil fédéral a nommé, en septembre 1918, une commission de 18 membres⁵, composée de parlementaires appartenant aux divers partis politiques, de diplomates, de juges et de professeurs, et dans laquelle étaient représentées les diverses tendances politiques et intellectuelles, ainsi que toutes les parties du pays. La commission a été présidée par M. le conseiller fédéral Calonder, chef du département politique. M. le professeur Max Huber, conseiller juridique du département, a fonctionné comme rapporteur.

Cette commission siégea une première fois à Territet, du 4 au 8 novembre 1918. Elle adopta une série de résolutions⁶ de portée générale qui furent soumises au Conseil fédéral le 6 décembre et, dans leurs grandes lignes, reçurent son approbation.

Sur la base de ces résolutions et des délibérations d'une sous-commission, le jurisconsulte du département politique rédigea un projet de charte de la Ligue des nations, ainsi que diverses thèses relatives à des questions d'ordre politique en rapport avec ce problème. Ce projet et ces thèses furent discutés par la commission consultative au cours d'une seconde session plénière, qui eut lieu à Territet du 7 au 13 janvier 1919. La commission voua aussi une attention spéciale à la question de la neutralité suisse et à ses rapports avec la Ligue des nations. Le texte définitif du projet de la commission consultative fut rédigé par une sous-commission de rédaction.⁷

II.

Une série de questions touchant à la *politique économique* (liberté du commerce, liberté des voies d'accès à la mer pour les Etats de l'intérieur, liberté d'établissement, etc.) questions que l'on rattache volontiers au problème de la Ligue des nations, n'ont pas été traitées d'une manière approfondie par la commission, parce qu'elles sont étudiées par les départements compétents et par leurs commissions d'experts.

En ce qui concerne la *politique sociale internationale*, l'avis de la commission est que les questions matérielles (durée du travail, salaires minima, etc.) ne peuvent faire l'objet d'une entente immédiate, mais qu'il est possible de créer d'emblée, dans le cadre de la Ligue des nations, une organisa-

3. Cf. n° 61.

4. Il s'agit du rapport confidentiel établi par le Professeur M. Huber intitulé: Völkerbundsprobleme, dont une traduction figure comme annexe I, 4 au Message du Conseil fédéral cité ci-dessus note 1.

5. Note du document: M. Achille Borella, conseiller national, Mendrisio; M. Charles Borgeaud, professeur à l'Université, Genève; M. W. Burckhardt, professeur à l'Université, Berne; M. Forrer, conseiller national, St-Gall; M. V. Gottofrey, juge au Tribunal fédéral, Lausanne; M. Eugène Huber, professeur à l'Université, Berne; M. U. Lampert, professeur à l'Université, Fribourg; M. le Ministre Ch. Lardy, Châtillon; M. V. Merz, juge au Tribunal fédéral, Lausanne; M. A. de Meuron, conseiller national, Lausanne; M. Paul Moriaud, professeur à l'Université, Genève; M. Gust. Müller, conseiller national, Berne; M. le Ministre A. de Planta, Reichenau; M. W. Rappard, professeur à l'Université, Genève; M. H. Scherrer, conseiller aux Etats, St-Gall; M. Scherrer-Füllemann, conseiller national, St-Gall; M. F. Studer, conseiller national, Winterthur; M. Adalbert Wirz, conseiller aux Etats, Sarnen. – Le secrétaire de la commission: M. O. Nippold, professeur à Thoune.

6. Cf. n° 59, annexe 1; ces résolutions ont été soumises au Conseil fédéral le 4 décembre et adoptées le 14 décembre 1918.

7. Dans la lettre qui accompagnait l'exemplaire du projet destiné au Conseiller fédéral Calonder, Max Huber précisait que celui-ci avait reçu sa forme actuelle dans les délibérations d'un comité de rédaction, composé de MM. Borgeaud, Eugène Huber, Lardy et Scherrer-Füllemann, qui vient de terminer ses travaux; Huber à Calonder 1.2.1919 (E 2001 (B) 8/2).

tion destinée à assurer le développement de la législation internationale du travail. La Commission propose donc de doter la Conférence des Etats du pouvoir de prendre à cet égard des décisions obligatoires, dans l'idée que les Etats, membres de la Ligue des nations, cherchent à résoudre au plus vite les problèmes les plus urgents (Statut art. 60 B, chiff. 4).⁸

La Commission a également traité la question de savoir de quelle manière on pourrait réagir, dans l'*opinion publique*, contre les influences d'une certaine *presse* qui risqueraient de compromettre la paix. Le projet prévoit que les organes de la Ligue n'ont pas seulement le droit de faire publier leurs décisions et les résultats de leurs enquêtes dans tous les pays, mais aussi d'organiser un service de nouvelles indépendant et impartial, pour autant que cela serait dans l'intérêt de la Ligue des nations. On attend de cette action positive un résultat plus grand que de prescriptions pénales (Statut, art. 26, 35, 54).

La Commission unanime s'est arrêtée à la conviction que les assises d'une paix durable ne pourraient être trouvées que dans l'existence d'un ordre juste et sain, non seulement dans le domaine économique et social, mais aussi dans les relations politiques. Cependant, la systématisation des *droits civils et politiques* par la Ligue des nations paraît très difficile en raison de l'extrême diversité des conditions nationales, car il ne s'agirait pas seulement de parvenir à un accord entre gouvernements, mais de le faire accepter par les parlements nationaux. Or, des stipulations réagissant si profondément sur le droit public interne, pourraient se heurter à des obstacles presque insurmontables qui risqueraient de différer jusqu'à un avenir incertain la réalisation de la Ligue.

Pour des raisons analogues, on a renoncé à insérer dans le Pacte un système complet de *démocratisation de la politique extérieure*. Cependant deux principes importants ont été introduits dans cet ordre d'idées: la publicité des traités comme condition de leur force obligatoire (Pacte art. 5) et le référendum qui déférerait aux parlements nationaux des accords qui ont réuni une grande majorité dans la Conférence des Etats (Statut, art. 60 C). La Commission a aussi abordé la question de l'introduction, dans l'organisation de la Ligue, d'une représentation des parlements. Toutefois elle a été d'avis qu'une telle représentation dans une ligue destinée à grouper, si possible, tous les Etats, serait ou trop nombreuse ou, si elle était réduite à des proportions acceptables, exclurait toute influence des petits Etats et surtout de leurs minorités. Il ne faut pas s'attendre à ce que l'organisation démocratique de la Ligue des nations puisse être vraiment efficace si, dans les Etats qui la composent, les partis politiques ne réussissent pas à exercer une influence décisive sur la politique extérieure. Chaque fois que cette influence existera, elle se fera sentir aussi au sein de la Ligue dans la Conférence des Etats et plus particulièrement dans le Conseil de Médiation où les hommes d'Etats dirigeants pourront à tout moment faire entendre eux-mêmes la voix de leurs pays (Statut art. 5).

III.

A titre d'introduction au projet de la Commission, nous pouvons ajouter ce qui suit:

1. Le projet comprend deux parties:

a) un «*Pacte fédéral*»,⁹ qui contient les dispositions fondamentales et ne peut être révisé que par voie de convention;

b) un *Statut constitutionnel* de la Ligue des nations qui, à de certaines conditions, peut être révisé par voie de décisions prises à une majorité qualifiée.

Cette distinction a pour but:

D'une part de garantir aux Etats que la Ligue des nations ne leur imposera pas des obligations imprévisibles;

d'autre part de faire de la Ligue des nations un organisme susceptible de développement et n'étant pas dominé à tous égards par l'exigence de l'assentiment unanime. Cette exigence a été fatale à toutes les Unions d'Etats qui ont voulu en faire une application intégrale.

8. Pour le projet de Statut constitutionnel de la Ligue des Nations, cf. Message du Conseil fédéral cité à la note 1.

9. Pour le projet de Pacte fédéral, cf. Message du Conseil fédéral cité à la note 1.

2. Le projet part de l'idée que *la justice propre doit être exclue* des relations entre les Etats membres de la Ligue des nations. Dans tous les cas où une conciliation ne peut être réalisée, la procédure judiciaire ou la médiation doivent assurer une décision définitive et exécutoire (Pacte fédéral, art. 2 et 3, Statut constitutionnel, art. 30, 34, 43, 52, 56 à 58). Le projet vise donc à une rénovation totale des relations internationales, au contraire des projets moins hardis qui réservent la guerre comme *ultima ratio* des Etats fédérés.

D'autre part, le projet se borne à prévoir des organes destinés à assurer le maintien de la paix et le développement du droit international. Pour les motifs exposés sous II, les *conditions matérielles d'une paix durable* (démocratisation de la politique étrangère, égalité civile et politique, liberté de conscience et de langue, libertés économiques) sont, à l'exception de la législation internationale du travail, simplement indiquées dans une déclaration de principes insérée en tête du Pacte fédéral (Pacte fédéral, lettre A à E).

3. La Ligue des nations doit être fondée sur le principe de l'*égalité des Etats*. Cela n'empêche pas de tenir compte dans son organisation de la condition spéciale des divers Etats (Statut const., art. 2). Les petits Etats qui, par leur histoire et leur politique constamment pacifique offrent des garanties durables d'impartialité – et tout spécialement *la Suisse*, traditionnellement et constitutionnellement neutre, et reconnue telle – sont particulièrement aptes à recevoir le siège des institutions permanentes de la Ligue des nations; une situation spéciale devrait aussi être faite à leurs représentants dans certains organes de cette Ligue (Conseil de médiation et chancellerie; Statut const., art. 8, 9, 27). Pour que, précisément dans les conflits aigus, ces Etats puissent conserver toute leur indépendance, leur *territoire* devrait en tout cas demeurer *inviolable* et rester en dehors des entreprises militaires (Pacte fédéral, art. 6).

Dans l'organisation du Conseil de Médiation et spécialement de sa délégation permanente, il est possible de tenir compte du fait que certains Etats sont, infiniment mieux que d'autres, à même d'assurer dans la Ligue des nations le maintien de la paix et le respect du droit (Statut const., art. 9, 49, 63). En outre, en ce qui concerne les décisions les plus importantes de la Conférence des Etats, l'importance relative des divers Etats est prise en considération par un système faisant entrer en ligne de compte non seulement les voix des Etats, mais aussi (règle en partie analogue à celles que pose la Constitution fédérale suisse) le chiffre de leur population (Statut const., art. 60 et 63). Toute majorisation des grands Etats par les petits ou des petits par les grands est ainsi exclue.

Le chiffre de 100 millions d'habitants, fixé comme maximum du chiffre de population pouvant entrer en ligne de compte, représente la moyenne approximative de la population des grandes puissances et de leurs colonies (Statut const., art. 25).

Enfin le projet ne met pas d'obstacle à la libre conclusion de conventions entre Etats membres de la Ligue des nations, pour autant que ces conventions ne sont pas en contradiction avec l'existence même de la Ligue.

4. Vis-à-vis des *Etats restés en dehors de la Ligue des Nations*, les Etats membres de cette Ligue doivent tendre également à pratiquer une politique pacifique et conforme aux principes de la Ligue (Pacte, art. 7). Toutefois, une organisation pacifique complète ne pouvant être réalisée que dans le cadre de la Ligue des nations, cette dernière doit rester ouverte à tous les Etats qui offrent la garantie de pouvoir exécuter les obligations liées à la qualité de membre de la Ligue.

Si l'admission d'un Etat soulève des objections, la question est tranchée par la Conférence des Etats, à une majorité des voix des Etats qui doit représenter en même temps la majorité des populations (Statut const., art. 60 B). Toutefois, les décisions les plus importantes sur l'étendue territoriale de la Ligue des nations seront vraisemblablement prises lors de sa fondation. Les Etats intéressés sauront donc quelles sont à cet égard les bases de la Ligue.

5. Les organes principaux de la Ligue des nations seraient les suivants:

A. Dans la Ligue des nations, le *Conseil de Médiation* (Statut const., art. 5 à 11) incarne avant tout l'élément de permanence et, par sa composition, assure le contact avec les Gouvernements des divers Etats et entre eux. Il n'est pas lui-même un Gouvernement, mais il est apte à suivre constamment les fluctuations de la politique et à agir en faveur du maintien des bonnes relations entre les Etats.

C'est dans son sein que se recrutent les *commissions de conciliation* constituées par les parties (Statut const., art. 10). De plus, sa Délégation permanente liquide les conflits qui ne peuvent être réglés ni par voie de conciliation, ni par jugement (Statut const., art. 39, 49 à 55). La composition de cette

Délégation permanente n'assure pas seulement l'impartialité de sa *médiation*, elle garantit en outre que les Etats de la Ligue des nations interviendront, s'il le faut, pour faire exécuter cette médiation et, par là même, pour assurer le maintien de la paix.

La question de savoir si tous les différends qui n'auraient pas été résolus librement par conciliation, ne devraient pas être renvoyés à la voie judiciaire, a beaucoup préoccupé la Commission. Elle s'est arrêtée à l'opinion selon laquelle le Conseil de Médiation devrait être appelé à statuer définitivement sur les conflits où la possibilité d'une décision basée sur des considérations d'ordre juridique est contestée et où l'élément politique prime l'élément juridique. En effet, en pareil cas, des raisons d'opportunité doivent être considérées en même temps que les principes du droit. Des décisions de cette nature, pour lesquelles il peut s'agir de créer un droit applicable seulement à un cas concret, ne peuvent être déferées à une Cour judiciaire, si l'on est désireux de mettre cette institution à l'abri de toute influence politique. C'est néanmoins un tribunal qui tranchera la question préjudicielle de savoir si un différend doit être déferé au Conseil de Médiation pour règlement définitif (Statut art. 39). En tout cas on arrivera à une décision exécutoire garantie par la Ligue des nations.

B. L'organisation des *tribunaux* de la Ligue des nations consacre avant tout le droit des parties de constituer librement des tribunaux d'arbitres (Statut const., art. 37 et 47). Mais d'autre part, elle met aussi à leur disposition une Cour permanente, la Cour internationale de Justice, toujours accessible aux parties et non pas constituée dans chaque cas. Cette Cour est au surplus toujours compétente quand les parties n'ont pu tomber d'accord pour désigner des arbitres (Statut const., art. 37 et 39).

Dans l'organisation de la Cour internationale de justice, il ne saurait être question ni d'assurer la représentation simultanée de tous les Etats, ni d'établir des distinctions entre les grands Etats et les petits. Le mode proposé pour l'élection des juges (Statut const., art. 13), doit assurer la désignation des personnalités les plus éminentes. Le système des récusations, d'autre part, garantit, autant que faire se peut, l'impartialité des juges chargés de statuer (Statut const., art. 15). Tout cela, comme aussi les dispositions de procédure que contient le statut (art. 40 à 48), permettra de vaincre les difficultés qui ont fait échouer les projets de la II^e conférence de La Haye en ce qui concerne l'institution d'une Cour permanente et la conclusion d'un traité universel d'arbitrage.

C. La *Cour des conflits* (Statut const., art. 17), dont le mode de constitution est en partie analogue à celui des tribunaux d'arbitrage, réunit l'élément judiciaire (membres choisis parmi les juges de la Cour internationale) et l'élément politique (membres recrutés dans le Conseil de Médiation). Elle n'entre en activité que dans des cas exceptionnels (Statut const., art. 39, 57, 58).

D. La *Conférence des Etats* se distingue de la plupart des conférences internationales antérieures, non seulement par le caractère périodique de ses sessions (Statut const., art. 21), mais aussi par le pouvoir qu'elle a, de prendre des résolutions obligatoires pour tous les Etats membres de la Ligue (art. 60 B du Statut), sur des matières énumérées par le Statut adopté lors de la conclusion du Pacte fédéral ou déterminées par des conventions ultérieures.

Même dans les cas où le droit de ratification des Etats est réservé (Statut const., art. 60 C), il y a lieu de faciliter à la Conférence, dans la mesure du possible, l'adoption de résolutions qui, d'ailleurs, doivent obtenir des majorités qualifiées.

6. Le projet ne régleme les *sanctions* qu'au point de vue de la compétence (Statut const., art. 62, 63). La plus grande liberté possible doit être laissée au Conseil de Médiation. En règle générale, la publicité donnée aux décisions prises et l'adoption de mesures professionnelles (Statut const., art. 50 et 54) amèneront les Etats à se soumettre, surtout grâce à la pression de l'opinion publique. Sinon, le Conseil de Médiation fixera dans chaque cas les modalités des sanctions nécessaires.

7. La *révision du Statut*, quoique soumise à des décisions réitérées d'une majorité qualifiée, représente une innovation hardie dans le domaine de l'organisation internationale. La possibilité d'un pareil développement des prescriptions organiques s'impose pour que la Ligue des nations puisse s'adapter aux nécessités de l'avenir sans danger pour son existence.

Le Conseil fédéral a fait connaître le projet de la Commission consultative aux Etats représentés à la Conférence de Paris ainsi qu'à tous les Etats avec lesquels la Confédération entretient des relations diplomatiques. Il fera plus tard de nouvelles communications à l'Assemblée fédérale et, le cas échéant, lui soumettra des propositions.

Nous vous prions, Messieurs, d'agréer l'assurance de notre haute considération.