

*Protokoll der Sitzung des Bundesrates vom 30. August 1928<sup>1</sup>*

## 1390. Adhésion de la Suisse au Pacte Kellogg

Département politique. Proposition du 29 août 1928

Le département politique présente le rapport suivant:

«Par note en date du 27 août<sup>2</sup>, dont inclus copie avec une traduction française, le Ministre des Etats-Unis d'Amérique communique au Chef du Département Politique le texte du Pacte Kellogg<sup>3</sup> conclu à Paris le même jour, et demande au Conseil Fédéral d'examiner la possibilité pour la Suisse d'adhérer à cet accord.

L'article 3, alinéa 2, du traité prévoit qu'il restera ouvert, après son entrée en vigueur, à l'adhésion de tous les Etats «aussi longtemps qu'il sera nécessaire». Il deviendra obligatoire pour tout Etat adhérent dès dépôt de l'instrument d'adhésion à Washington.

L'entrée en vigueur du traité est subordonnée, selon le même article 3, premier alinéa, au dépôt des instruments de ratification des quinze Etats signataires. Le fait pour un Etat de signer sans ratifier ultérieurement et de faire ainsi échec à l'accord intervenu à Paris reste évidemment dans le domaine des possibilités. Ne va-t-on pas jusqu'à se demander si le Sénat américain approuvera lui-même un traité dont la stipulation essentielle a fait l'objet d'importantes réserves d'interprétation? Quels que soient les doutes qu'on puisse encore entretenir, ici et là, sur le résultat final de l'initiative Briand-Kellogg l'accord conclu lundi dernier à Paris n'a pas moins de grandes chances de recueillir les quinze ratifications nécessaires à son entrée en vigueur.

---

1. *Abwesend: Chuard und Musy.*

2. *Als Annex 1 abgedruckt.*

3. *Wortlaut der Paktes in: BBl 1928, II, S. 1117ff.*

Nous ne passerons pas ici en revue toutes les critiques qu'a suscitées ce traité de structure si squelettique. On les connaît dans l'ensemble. On reproche, avant tout, au Pacte Kellogg de vouloir bannir la guerre comme instrument de politique nationale sans prévoir aucune sanction déterminée contre l'Etat qui violerait ses engagements. On lui reproche encore d'autoriser des interprétations qui en affaiblissent singulièrement la portée. Que l'on songe à tous les aléas que comporte la réserve britannique sur les régions dont la prospérité et l'intégrité présentent un intérêt vital pour la sécurité de la Grande-Bretagne! Que l'on songe aussi au fait que la doctrine de Monroe est sortie indemne des laborieuses négociations qui ont précédé l'entente entre les principales Puissances contractantes! Si l'on admet que les autres Etats contractants seraient fondés à faire valoir, le cas échéant, des réserves du même ordre, on est amené à penser que le Pacte Kellogg ne tend, en définitive, à proscrire la guerre que dans la mesure où la défense de recourir à la force des armes ne serait pas en opposition avec les intérêts primordiaux des Etats contractants. Or, comme un Etat ne déclare généralement la guerre que pour sauvegarder des intérêts qu'à tort ou à raison, il tient pour absolument vitaux, on pourrait soutenir, à la rigueur, que le Pacte Kellogg ne modifiera pas profondément l'état des choses existant. Il n'ajoutera pas sensiblement, croyons-nous, aux mesures prévues par le Pacte de la Société des Nations dans le domaine de la prévention des guerres. Lorsqu'on l'examine sous tous ses aspects et qu'on cherche à en apprécier la valeur intrinsèque, la formule à la base du traité Kellogg paraît assez peu consistante au point de vue juridique.

Sa véritable valeur est plutôt d'ordre politique ou moral. Un traité qui retient depuis des mois l'attention du monde et auquel de grands Etats semblent attacher une réelle importance représente, dans les relations internationales, un fait dont on ne saurait sous estimer la signification. C'est un événement qui compte et avec lequel il faut compter. Qu'il le veuille ou non, l'Etat, faible ou puissant, qui pratiquerait une politique d'abstention à l'égard du Pacte Kellogg – à supposer, bien entendu, qu'il entre finalement en vigueur – s'exposerait, tôt ou tard, à des suspicions sur la façon dont il envisage la légitimité de la guerre comme instrument de politique nationale.

Il serait, certes, difficile, de concevoir qu'un soupçon de cet ordre pût jamais peser sur un Etat foncièrement pacifique comme la Suisse. Nous n'avons pas moins intérêt à ne laisser planer aucune équivoque sur l'accueil que peut rencontrer chez nous tout effort destiné à rendre de plus en plus difficile le recours aux armes. Car le principe consacré par le Pacte Kellogg est en pleine harmonie avec l'idée même de notre neutralité. Si nous sommes neutres et si nous entendons le rester, c'est aussi parce que nous avons renoncé à obtenir quoi que ce soit autrement que par la force de notre bon droit. En adhérant au Pacte Kellogg, nous ne ferions que témoigner, sur le plan international notre sympathie pour un principe qui s'est depuis longtemps implanté chez nous au point d'y acquérir l'autorité et la force d'une tradition.

Pour ces motifs, nous estimons qu'il y aurait intérêt à faire connaître au Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique que le Conseil fédéral se rallie entièrement aux principes consacrés par le Pacte Kellogg et qu'il ne doute guère que l'étude

30. AUGUST 1928

739

attentive à laquelle il va soumettre la question l'amènera à proposer aux Chambres fédérales de l'autoriser à faire acte d'accession au nouveau traité<sup>4</sup>.»

Au vu du rapport ci-dessus, le Conseil fédéral *décide*, conformément à la proposition du département politique, de charger ce département d'adresser au Ministre des Etats-Unis d'Amérique une note conforme au projet joint à la proposition<sup>5</sup>.

## ANNEX 1

E 2001 (C) 1/82

*Der Gesandte der Vereinigten Staaten von Amerika in Bern, H. R. Wilson,  
an den Vorsteher des Politischen Departementes, G. Motta<sup>6</sup>*

N N° 87

Berne, August 27, 1928

I have the honor to inform you that the Governments of Australia, Belgium, Canada, Czechoslovakia, France, Germany, Great Britain, India, the Irish Free State, Italy, Japan, New Zealand, Poland, South Africa and the United States of America have this day signed in Paris a treaty binding them to renounce war as an instrument of national policy in their relations with one another and to seek only by pacific means the settlement or solution of all disputes which may arise among them.

This treaty, as Your Excellency is aware, is the outcome of negotiations which commenced on June 20, 1927, when M. Briand, Minister for Foreign Affairs of the French Republic, submitted to my Government a draft of a pact of perpetual friendship between France and the United States. In the course of the subsequent negotiations this idea was extended so as to include as original signatories of the antiwar treaty not only France and the United States, but also Japan, the British Empire and all the Governments which participated with France and Great Britain in the Locarno agreements, namely, Belgium, Czechoslovakia, Germany, Italy and Poland. This procedure met the point raised by the British Government in its note of May 19, 1928, where it stated that the treaty from its very nature was not one which concerned that Government alone, but was one in which that Government could not undertake to participate otherwise than jointly and simultaneously with the Governments in the Dominions and the Government of India; it also settled satisfactorily the question whether there was any inconsistency between the new treaty and the treaties of Locarno, thus meeting the observations of the French Government as to the necessity of extending the number of original signatories.

The decision to limit the original signatories to the powers named above, that is, to the United States, Japan, the parties to the Locarno treaties, the British Dominions and India, was based entirely upon practical considerations. It was the desire of the United States that negotiations be successfully concluded at the earliest possible moment, and that the treaty become operative without the delay that would inevitably result were prior universal acceptance made a condition precedent to its coming into force. My Government felt moreover that if these powers could agree upon a simple

4. *Der Beitritt der Schweiz zum Kellogg-Pakt wurde vom Parlament am 7.6.1929 beschlossen. Zu den Debatten in den beiden Räten vgl. Sten. Bull. NR, 1929, S. 213ff. und Sten. Bull. StR, 1929, S. 44ff. – Vgl. auch Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend den Beitritt der Schweiz zu dem am 27. August 1928 in Paris abgeschlossenen Vertrag über den Verzicht auf den Krieg, vom 17. Dezember 1928, BBl 1928, II, S. 1105ff.*

5. *Als Annex 2 abgedruckt.*

6. *Bemerkung Mottas am Kopf der Note: Cette note m'a été apportée ce soir à 5 h. 45 par M. Moffat, chargé d'affaires des Etats-Unis. [...] J'ai remercié et félicité son Gouvernement. J'ai déclaré que nous aurions répondu avec une note dans laquelle le Conseil fédéral pourrait indiquer ses intentions. 27.8.28*

renunciation of war as an instrument of national policy there could be no doubt that most if not all of the other powers of the world would find the formula equally acceptable and would hasten to lend their unqualified support to so impressive a movement for the perpetuation of peace. The United States has, however, been anxious from the beginning that no state should feel deprived of an opportunity to participate promptly in the new treaty and thus not only align itself formally and solemnly with this new manifestation of the popular demand for world peace, but also avail itself of the identical benefits enjoyed by the original signatories. Accordingly in the draft treaty proposed by it the United States made specific provision for participation in the treaty by any and every power desiring to identify itself therewith and this same provision is found in the definitive instrument signed today in Paris. It will also be observed that the powers signing the treaty have recorded in the Preamble their hope that every nation of the world will participate in the treaty and in that connection I am happy to be able to say that my Government has already received from several Governments informal indications that they are prepared to do so at the earliest possible moment. This convincing evidence of the world-wide interest and sympathy which the new treaty has evoked is most gratifying to all the Governments concerned.

In these circumstances, I have the honor formally to communicate to Your Excellency for your consideration and for the approval of your Government, if it concurs therein, the text of the above-mentioned treaty as signed today in Paris, omitting only that part of the Preamble which names the several plenipotentiaries.

[...]

The provisions regarding ratification and adherence are, as Your Excellency will observe, found in the third and last article. That article provides that the treaty shall take effect as soon as the ratifications of all the powers named in the Preamble shall have been deposited in Washington and that it shall be open to adherence by all the other powers of the world, instruments evidencing such adherence to be deposited in Washington also. Any power desiring to participate in the treaty may thus exercise the right to adhere thereto and my Government will be happy to receive at any time appropriate notices of adherence from those governments wishing to contribute to the success of this new movement for world peace by bringing their peoples within its beneficent scope. It will be noted in this connection that the treaty expressly provides that when it has once come into force it shall take effect immediately between an adhering power and the other parties thereto, and it is therefore clear that any government adhering promptly will fully share in the benefits of the treaty at the very moment it comes into effect.

I shall shortly transmit for Your Excellency's convenient reference a printed pamphlet containing the text in translation of M. Briand's original proposal to my Government of June 20, 1927, and the complete record of the subsequent diplomatic correspondance on the subject of a multilateral treaty for the renunciation of war. I shall also transmit as soon as received from my Government a certified copy of the signed treaty.

#### ANNEX 2

E 2001 (C) 1/82

*Der Vorsteher des Politischen Departementes, G. Motta,  
an den Gesandten der Vereinigten Staaten von Amerika, H. R. Wilson*

*Kopie  
N RZ.*

Berne, 30 août 1928

Nous avons eu l'honneur de recevoir la note N° 87, en date du 27 août<sup>7</sup>, par laquelle Votre Excellence a bien voulu nous remettre le texte du traité portant condamnation de la guerre comme instrument de politique nationale, signé le même jour à Paris, en demandant au Conseil Fédéral d'examiner la possibilité pour la Suisse d'adhérer au dit accord.

---

<sup>7</sup>. Annex 1.

6. SEPTEMBER 1928

741

Nous avons également reçu un exemplaire du document publié par les soins du Gouvernement des Etats-Unis et contenant le texte des notes échangées au cours de la négociation.

En vous remerciant de ces importantes communications, nous nous empressons de vous informer que le Conseil Fédéral en a pris connaissance avec le plus grand intérêt et qu'il se réjouit de l'heureux aboutissement d'un accord qui constitue une si éloquente manifestation en faveur du maintien de la paix dans le monde.

Un traité collectif, comme le Pacte Kellogg, qui condamne le recours à la guerre pour le règlement des différends internationaux et la proscrie formellement comme instrument de politique nationale, un traité qui fait, au surplus, un devoir aux Etats contractants de rechercher, par des voies pacifiques, le règlement de tous les différends, de quelque nature qu'ils soient, était assuré de rencontrer l'accueil le plus favorable auprès du Gouvernement et du peuple suisses.

La renonciation à la guerre comme instrument de politique nationale est en pleine harmonie avec la politique traditionnelle de la Suisse et se trouve effectivement consacrée par cette maxime d'Etat fondamentale qu'est pour elle la neutralité permanente. L'idée que tous les différends doivent être réglés ou résolus par des moyens pacifiques répond aussi pleinement aux conceptions que la Suisse, pour sa part, s'efforce de réaliser par la politique qu'elle poursuit dans le domaine de l'arbitrage international.

Le Conseil Fédéral est persuadé, dès lors, que l'étude attentive à laquelle il doit soumettre la question l'amènera sans doute à proposer aux Chambres Fédérales de l'autoriser à faire acte d'accession au nouveau traité.