

Eidg. Politisches Departement
Département Politique Fédéral

Abteilung für Auswärtiges
Division des Affaires Étrangères
B.56.13.6.8.c.1 - T.

Berne, le 28 janvier 1932.

Bitte dieses Zeichen in der Antwort wiederholen.
Prière de rappeler cette référence dans la réponse.

Vendredi, 29 janvier 1932.

A U C O N S E I L F E D E R A L .

Instructions à la Délégation suisse
à la Conférence du désarmement,

Dep. pol. f. Proj. du 28 janvier 1932
Le Depart. politique expose ce qui suit:

„Les membres de la Délégation suisse à la Conférence du désarmement se sont réunis à Berne, le 20 et le 21 de ce mois, pour examiner les propositions à soumettre au Conseil fédéral en vue de l'établissement des instructions destinées aux délégués. La réunion était présidée par le soussigné, assisté du Chef du Département de Justice et Police et du Chef du Département militaire.

Pour faciliter la discussion, le Département politique avait élaboré un memorandum esquissant, dans ses grandes lignes, quelle pourrait être l'attitude de la Délégation suisse à l'égard des principales questions posées par le projet de convention émanant de la Commission préparatoire du désarmement. A ce memorandum étaient jointes les observations du Département militaire sur certains points particuliers.

D'accord avec le Département militaire, les membres de la Délégation suisse estimèrent que l'exposé du Département politique était de nature à servir utilement de base de discussion. Les parties de ce rapport qui n'ont pas appelé d'observations particulières ont donc pu être considérées comme répondant au sentiment général. Quant aux autres parties, elles ont été mises au point ou complétées sur la base des discussions nourries auxquelles prirent part tous les participants à la conférence. Dans l'ensemble, celle-ci s'est ralliée aux considérations développées par le Département politique, compte tenu des observations présentées par le Département militaire. Une unité de vues quasi complète s'est ainsi manifestée sur les problèmes essentiels, les divergences qui ont pu se produire étant le fait inévitable d'une matière neuve et complexe qui, sous certains de ses aspects, permet encore des hésitations et justifie, si l'on peut dire, une certaine diversité de conceptions.

La présente proposition n'a pas pour but de donner un résumé du débat qui s'est engagé, mais d'indiquer, à grands traits, à la suite de cet échange de vues préliminaire, quelles pourraient être les bases, sinon définitives, du moins initiales, de l'attitude générale des représentants de la Suisse à la Conférence du désarmement. Le Conseil fédéral ne saurait, en effet, à l'égard d'un problème de cette ampleur, arrêter, dès maintenant, des instructions ne varietur. Les

3.

principes et les méthodes sur lesquels repose le projet de convention sont extrêmement controversés. Nombre de clauses de ce projet n'ont été adoptées qu'à des majorités d'une ou deux voix, le nombre des abstentions étant, au surplus, fréquemment supérieur au nombre des votants. Encore la Commission préparatoire ne comprenait-elle que les représentants de trente-deux Etats. C'est dire que les majorités qu'elle a obtenues de justesse sur certaines dispositions de principe courent le risque d'être facilement converties en faibles minorités dans une conférence où une soixantaine de pays feront entendre leur voix. L'édifice érigé par la Commission préparatoire est donc des plus fragiles, si fragile qu'il s'écroulera peut-être sous la poussée des majorités nouvelles qui pourront se constituer à Genève. Il serait prématuré, dans ces conditions, de s'arrêter à des décisions définitives. Rien ne nous dit que, quelque temps après l'ouverture de la Conférence, la situation telle qu'elle apparaît aujourd'hui à la lumière du projet de convention ne se trouvera pas modifiée de fond en comble. Les instructions du Conseil fédéral, notamment dans leur partie technique, ne pourraient, dès lors, avoir qu'un caractère provisoire. Force nous est bien d'adopter, comme point de départ, le projet de convention dont nous avons été saisis par le Conseil de la Société des Nations, mais nous nous réserverions de réexaminer en toute liberté, selon le cours des débats à Genève, certaines des décisions prises.

4.

Pour les mêmes raisons, il serait vain de s'arrêter à des questions de détail, si importantes puissent-elles être pour l'application pratique d'une convention sur la limitation et la réduction des armements. Ces questions sont conditionnées par les questions de principe, et, comme les principes consacrés par le projet de convention laissent, quant à leur adoption définitive, la porte ouverte à tous les pronostics, il siérait, en présence de tant d'aléas, de laisser à la délégation le soin de demander, chaque fois que le besoin s'en fera sentir, des instructions complémentaires au Conseil fédéral.

Cela dit et sous le bénéfice des réserves qui viennent d'être formulées, l'attitude de notre délégation à Genève pourrait s'inspirer des considérations suivantes:

I. Attitude générale de la Suisse
à l'égard du problème du désarmement.

Membre de la Société des Nations, la Suisse doit satisfaire, comme les autres Etats, aux obligations de l'article 8 du Pacte, qui prévoit, à son alinéa premier, "que le maintien de la paix exige la réduction des armements au minimum compatible avec la sécurité nationale et avec l'exécution des obligations

internationales imposées par une action commune". Cet article n'établit aucune distinction entre les Etats membres de la Société des Nations; il est d'application générale. La Suisse l'avait d'ailleurs accepté sans réserve lors de son accession à la Société. Dans son message du 3 août 1919, le Conseil fédéral avait même critiqué la timidité avec laquelle le Pacte abordait le problème. Nous ne saurions donc affaiblir en quoi que ce soit, par notre attitude, la valeur de l'engagement qu'il s'agit aujourd'hui d'exécuter.

Juridiquement, l'article 8 du Pacte n'est pas en rapport direct avec notre régime de neutralité. Il se trouve néanmoins en connexion, à certains égards, avec la Déclaration de Londres, du 13 février 1920, qui a défini le statut de notre neutralité dans le sein de la Société des Nations. Grâce à ce statut, la Suisse, comme on sait, n'est pas tenue de participer à une action militaire de la Société des Nations, c'est-à-dire à l'"action commune" visée par l'article 8 du Pacte. Elle doit être prête, en revanche, "à tous les sacrifices pour défendre elle-même son propre territoire en toutes circonstances, même pendant une action entreprise par la Société des Nations". Cette obligation de défense individuelle est le corrélatif de l'obligation d'assistance militaire stipulée par l'article 16 du Pacte. Si, pour les autres Etats membres de la Société des Nations, l'exécution des obli-

6.

gations internationales imposée par une action commune constituée, conjointement avec la sécurité nationale, la mesure de la réduction des armements, il est certain que, pour la Suisse, cette mesure est constituée par l'obligation de se défendre contre toute attaque ou invasion. En dehors du facteur de la sécurité nationale, qui est évidemment le facteur décisif, la Suisse serait donc fondée à invoquer, s'il le fallait, l'engagement qu'elle a assumé de défendre à tout prix sa neutralité, engagement qui correspond, répétons-le, à l'engagement d'action commune assumé par les autres Etats membres.

Politiquement et moralement, la Suisse se doit de soutenir les efforts en faveur d'une réduction sensible des armements. Pareille réduction augmenterait incontestablement les garanties de paix, car il y a une relation certaine entre le volume des armements et les risques de guerre. Or, un peuple profondément pacifique comme le peuple suisse ne peut qu'applaudir aux efforts tentés en vue d'accroître les moyens de consolider la paix générale. Son attitude à cet égard lui est dictée déjà par des soucis d'ordre humanitaire. Mais elle lui est dictée aussi par ses propres intérêts. Petit pays que sa situation géographique exposerait aux pires dangers en cas de conflagration générale, elle ne peut que souhaiter ardemment de voir éliminer autant que possible les possibilités de guerre.

Est-ce à dire que la Suisse devrait, pour des considérations humanitaires ou par intérêt, s'attacher à jouer un rôle en vue à la conférence qui se prépare ? Nous ne le pensons pas. Le problème du désarmement a incontestablement un fond juridique, mais la prééminence de son caractère politique n'est niée par personne. Il s'agit, avant tout, d'un problème de grandes puissances. Juridiquement, tous les Etats membres de la Société des Nations sont tenus de collaborer à sa solution, mais, politiquement, cette solution dépend, en réalité, de la volonté des grands. Les petits pays ne menacent pas la paix et l'on pourrait fort bien concevoir un désarmement poussé très loin qui se ferait sans eux. Sans doute ils peuvent et, à certains égards, ils doivent encourager les efforts des puissances militaires vers un allègement du fardeau des armements, mais il serait présomptueux de leur part de vouloir imposer leurs conceptions à leurs grands partenaires. La Suisse, en particulier, qui a toujours observé une prudente réserve dans les questions internationales, doit se garder de se mettre trop ostensiblement en scène. Nous n'avons pas à jouer un rôle de Mentor à Genève. Ce rôle serait disproportionné à notre influence politique. Si notre mission est plus modeste, cela ne signifie nullement qu'elle ne saurait être utile. L'intervention de petits pays, surtout à Genève, peut être parfois heureuse; elle peut aider à dénouer des situations embrouillées ou

critiques. Il s'agit, en somme, d'une question de mesure et d'opportunité. Si, à un moment donné, la Suisse pouvait, sans s'écarter de sa politique traditionnelle, rendre un service à la paix, elle le rendrait. Se modérer n'est pas synonyme d'abdiquer.

II. Situation spéciale de la Suisse.

La Suisse doit-elle revendiquer une situation privilégiée ? Tout en affirmant sa vive sympathie pour la cause du désarmement, pourrait-elle briguer la faveur de demeurer en dehors de la convention future en arguant de son statut international, du type particulier de son armée, etc.? En thèse générale, il serait, croyons-nous, inopportun de le prétendre. La Suisse, de même que les autres pays, doit avoir des armements réduits dans la mesure compatible avec sa sécurité nationale et avec l'exécution de ses obligations internationales. A supposer que nos armements excéderaient la limite permise, nous aurions à les réduire conformément à l'article 8 du Pacte. Il est vrai que cette hypothèse n'a qu'une valeur théorique, car, en réalité, notre type d'armée à durée de service très limitée nous a permis d'aller très loin dans la voie du désarmement, plus loin, en tout cas, qu'on ne sera gé-

néralement disposé à le faire à Genève. Mais si le désarmement a déjà atteint chez nous un niveau que la plupart des pays ne songent pas à adopter, nous aurions tort de nous dérober. Nous nous exposerions bien fâcheusement, alors que notre position est des plus favorables, au risque d'être rangés dans la catégorie des Etats hostiles, en somme, à l'idée du désarmement.

Il est permis cependant d'envisager l'éventualité où la Suisse pourrait être amenée à se prévaloir du caractère tout particulier de son système de défense nationale. Le projet de convention tel qu'il a été établi par la Commission préparatoire du désarmement s'applique uniquement aux "effectifs en service". Or, selon l'interprétation en quelque sorte authentique que la Commission a donnée dans son rapport (v. no 51), on entend par effectifs en service "tous les effectifs qui reçoivent une instruction militaire (sauf l'instruction préparatoire), à quelque endroit et sous quelque forme que cette instruction leur soit donnée". Cette définition paraît couvrir tous les effectifs, sans exception, qu'il s'agisse d'effectifs d'une armée de métier, d'une armée à cadres permanents ou de la simple armée de milices, dont l'effectif, à certaines périodes de l'année, peut être réduit à zéro. On a voulu atteindre, semble-t-il, tous les hommes sous les drapeaux dans une année donnée, à l'exclusion, par conséquent, des réserves instruites qui ne font pas de service au cours de l'année envi-

sagée. Reste à savoir si la Conférence inclinerait à faire une distinction entre les effectifs en service selon qu'ils appartiennent à une armée permanente ou à une armée de milices comme la nôtre, qui, par essence, ne l'est pas. Il semble douteux, du moins à nous en tenir aux renseignements que nous avons recueillis à Genève, que la Commission préparatoire ait voulu faire cette distinction. Mais les désirs et les conceptions de la Conférence peuvent être différents de ceux de la Commission. Il se pourrait donc qu'on en vînt à l'idée de soumettre les véritables armées de milices à un régime moins strict. En ce cas, nous aurions intérêt, cela va sans dire, à réclamer à notre profit ce traitement de faveur. Nous ne nous faisons pas, à vrai dire, beaucoup d'illusions à cet égard. Il nous paraît néanmoins utile de retenir cette éventualité. Le Conseil fédéral l'examinera si elle se présente et donnera des instructions précises à sa délégation.

Une question analogue pourra se poser en ce qui concerne les réserves instruites. Il est entendu que ces réserves instruites sont, pour le moment, exclues, comme telles, du projet de convention. Mais de nombreux pays ont toujours souligné l'erreur que l'on commettrait à vouloir réglementer internationalement le problème des armements sans tenir compte des réserves instruites, qui constituent évidemment, dans la plupart des pays, un élément important de la défense

nationale. Il est douteux que la Conférence remette toute la question des réserves instruites sur le tapis, car elle irait infailliblement au-devant d'un échec si elle s'obstinait à reprendre à son compte une idée qui avait de puissants défenseurs, mais que la Commission préparatoire a dû finalement abandonner. Des pays comme la France, l'Italie, le Japon, la Belgique, etc. sont résolument opposés, en effet, à la limitation directe des réserves instruites, cette limitation mettant en jeu le principe du service militaire obligatoire auquel ils ne veulent renoncer à aucun prix. Mais si, déjouant toutes les prévisions, la Conférence, à la suite des efforts de l'Allemagne pour faire rentrer les réserves instruites dans la sphère de la convention future, se décidait quand même à revenir sur la question, la Suisse pourrait être amenée, vu l'importance primordiale, dans notre organisation politique, du principe du service militaire obligatoire, à se prévaloir de sa situation "unique", reconnue par la Déclaration de Londres, pour être admise au bénéfice d'un traitement particulier. L'hypothèse, pour la raison susindiquée, est plus théorique que pratique, mais il nous a paru néanmoins utile de l'envisager.

En tout état de cause, il y aura intérêt à faire valoir à Genève, chaque fois que le besoin s'en fera sentir, les conditions toutes spéciales d'une armée comme la nôtre. Ce ne sera pas, croyons-nous, dif-

ficile; nous trouverons sans doute beaucoup de compréhension pour notre point de vue. A diverses reprises, on a représenté, au sein de la Commission préparatoire, les mérites de notre système de défense nationale envisagé sous l'angle du désarmement. On l'a cité en exemple; on en a même fait une sorte d'idéal vers lequel il faudrait tendre jusqu'au jour lointain - s'il arrive - où les pays n'auront plus besoin de songer à se défendre parce qu'ils n'auront plus à craindre d'être attaqués. "Nous devons, déclarait Lord Cecil à Genève, arriver à un état de choses semblable à celui qui existe en Suisse, où le service militaire, tout en étant considéré comme un devoir pour tous les citoyens, n'existe que pour des fins défensives et où l'armée ne doit pas jouer un rôle d'agression."

III. Sécurité et désarmement.

Le problème de la limitation et de la réduction des armements se trouve indissolublement lié, en fait et en droit, à celui de la sécurité. En fait, parce que des Etats estiment qu'il est impossible de limiter ou réduire leurs armements s'ils ne reçoivent pas, en contre-partie, des garanties sérieuses pour leur sécurité; en droit, parce que l'article 8 du Pac-

te de la Société des Nations, qui constitue la base même du problème du désarmement, exige, en particulier, "la réduction des armements nationaux au minimum compatible avec la sécurité nationale". Cependant, selon l'opinion la plus répandue et qui nous paraît juridiquement la plus fondée, la sécurité ne saurait être la condition, mais la mesure de la réduction des armements. Tout au plus pourrait-on dire que le Pacte subordonne la réduction des armements à un minimum de sécurité. Il serait donc excessif de prétendre que la réduction des armements présuppose une sécurité plus ou moins absolue des Etats, cette réduction devant précisément constituer elle-même un facteur de sécurité. L'article 8 du Pacte n'aurait plus de sens si son exécution dépendait de l'existence d'un état de choses excluant toute possibilité d'agression.

A tort ou à raison, certains Etats considèrent que ce minimum de sécurité n'est actuellement pas atteint. Ils font valoir qu'il leur serait difficile de réduire leurs forces armées sans obtenir de nouvelles garanties de sécurité. Ce problème, dont il convient de souligner l'importance, sera certainement examiné dans son ensemble par la Conférence.

La Suisse n'aurait pas de raisons de ne pas s'associer à cet examen. Quelle que soit la réserve qu'elle s'impose à Genève, il convient, au contraire, qu'elle suive avec une attention particulière les questions touchant au maintien et à l'affermissement

de la paix générale. Ces questions intéressent tous les membres de la communauté internationale. Une Suisse prospère n'est pas concevable dans un monde en désarroi. Notre pays ne doit donc pas ménager sa sympathie à tout ce qui sera entrepris pour rétablir la confiance dans les relations internationales et ramener les peuples dans la voie d'une collaboration féconde fondée sur l'esprit de solidarité et de justice, comme aussi sur une meilleure compréhension de leurs intérêts réciproques. La Conférence de Genève doit faire à cet égard un effort d'apaisement et de rapprochement. Si cet effort n'aboutissait pas, la sécurité resterait précaire ou, ce qui revient au même, serait jugée telle par certains Etats; la grande tentative de mettre fin aux rivalités d'armements serait frappée de stérilité. La Suisse ne saurait encourir le reproche d'avoir entravé, par son attitude, l'amélioration d'un état de choses qui est à l'origine de la crise sans précédent dont souffrent actuellement les peuples du monde entier. Elle ne peut pas à cet égard se confiner dans la passivité et l'indifférence.

Ce ne serait pas la première fois d'ailleurs qu'elle prêterait sa collaboration dans le domaine de la sécurité. Elle s'est mise à la tête du mouvement en faveur de l'arbitrage obligatoire. Elle a adhéré au Pacte Briand-Kellogg. Elle participe à la trêve des armements. Le Conseil fédéral a décidé de signer la convention en vue de développer les moyens de préve-

nir la guerre. Il a accepté, en outre, de coopérer à l'harmonisation des deux Pactes, de façon à restreindre encore, sinon à supprimer complètement les possibilités juridiques de faire la guerre. Il sera prêt à adhérer, le moment venu, à l'Acte général pour le règlement pacifique des différends internationaux.

Notre participation aux accords internationaux destinés à augmenter la sécurité doit toutefois être circonscrite dans les limites que nous assigne notre statut international de neutralité. A ce statut, nous devons rester fidèles, non par égoïsme, mais par nécessité. Le maintien de notre neutralité telle qu'elle a été définie par la Déclaration de Londres est une des conditions essentielles de notre existence politique. Force nous est, par conséquent, de demeurer étrangers à tout instrument, si important fût-il pour la consolidation de la paix, qui serait de nature à nous entraîner à des actes incompatibles avec notre régime de neutralité. C'est ainsi que nous nous sommes félicités de la conclusion d'une convention d'assistance financière en faveur des Etats victimes d'agression, mais, comme nous l'avons exposé dans notre rapport aux Chambres fédérales sur les travaux de la XIe Assemblée de la Société des Nations, il ne nous a pas été possible de nous y associer pour des raisons tirées de notre statut international. Nous ne pourrions qu'adopter la même attitude à l'égard des accords d'assistance mutuelle en cas d'agression qui pourraient

être proposés par la France comme condition d'une réduction de ses armements. Nous serions heureux si les Etats trouvaient, d'un commun accord, la possibilité de donner de nouveaux gages de sécurité à la France et aux Etats qui professent la même doctrine politique. Mais, si profond et si sincère que soit son amour pour la paix, si ardents que soient les vœux qu'elle forme pour l'avènement d'un ordre meilleur, la Suisse ne saurait assumer, pour sa part, des obligations de nature à mettre en péril le statut spécial qui lui a été reconnu et qui fait partie intégrante du droit des gens. C'est pour elle, comme nous l'avons dit, une condition d'existence.

IV. Principes fondamentaux du projet de convention sur le désarmement.

A. Effectifs.-

a) Le système de limitation fondé sur "l'effectif moyen par jour des forces armées ou des formations organisées militairement de terre, de mer et de l'air" paraît satisfaisant. Comme il ne tient compte que des jours de présence sous les drapeaux, il ne fait pas porter, comme nous l'avons relevé, la limitation ou la réduction sur les réserves instruites. Les réserves instruites ne seraient atteintes qu'indirectement,

le cas échéant, par la limitation des effectifs sous les drapeaux.

b) Il conviendra de nous prononcer en faveur de l'exclusion des réserves instruites. Nous ne pourrions pas, en Suisse, nous accommoder d'une amputation d'un principe fondamental comme celui du service militaire obligatoire.

Faute de pouvoir atteindre directement les réserves instruites, l'Allemagne proposera probablement, outre une limitation de la durée du service, une limitation du contingent annuel appelé sous les drapeaux. Il nous serait également difficile de nous rallier à cette proposition. La limitation du contingent annuel ne paraît pas compatible avec une saine application du principe du service militaire obligatoire.

Il est vrai que, sans porter nécessairement atteinte à ce principe, on pourrait aboutir à une limitation du contingent par des prescriptions plus sévères sur la visite sanitaire. Ce système serait-il praticable en Suisse ? Le Conseil fédéral examinera encore la question, si tant est qu'elle se pose à la Conférence.

c) L'application du critère de limitation des effectifs aux "formations organisées militairement" telles qu'elles sont visées par l'article 4 du projet

de convention n'appelle pas d'objection de notre part.

d) La Suisse accepterait aussi qu'on limitât spécialement, pour ce qui est des forces terrestres, le nombre des officiers et des militaires (autres que les officiers) dont la durée de service effectif a dépassé la durée légale la plus longue en vigueur dans les armées de conscription. Il serait difficile d'établir, comme on l'a proposé, une proportion fixe entre le nombre d'officiers et les effectifs totaux; le mieux est de s'en tenir à des chiffres maxima absolus d'effectifs moyens par jour fixés pour chaque pays. La fixation de ces chiffres pourra néanmoins donner lieu à des difficultés.

Les tableaux I à XII annexés au projet de convention et relatifs aux effectifs moyens par jour à ne pas dépasser dans les forces armées de terre, de mer et de l'air pourraient être acceptés dans l'ensemble. Tout au plus pourrait-on distinguer, dans ces tableaux, entre les officiers de carrière et les officiers "militaires", qui n'ont pas la même formation ni la même expérience et dont notre armée est presque exclusivement formée.

B. Durée du service. - On aurait pu, pour la limitation des effectifs, s'en tenir au seul critère de l'effectif moyen par jour. Mais il est apparu que, pour les armées de conscription, ce critère ne donne-

rait pas un résultat satisfaisant. Pour une armée qui se verrait attribuer un effectif moyen par jour de 100.000 hommes, il n'est pas indifférent de savoir si l'on se trouve en présence de 100.000 hommes astreints à un service de six ou de trente-six mois, par exemple. L'armée militairement la plus forte, toutes conditions égales d'ailleurs, est l'armée de métier, c'est-à-dire celle qui est constituée de militaires de carrière. Il s'ensuit que plus la durée du service dans une armée de conscription est longue, plus cette armée se rapproche du type de l'armée de métier, plus, par conséquent, sa force combattive se trouve accrue. Diminuer la durée du service, c'est réduire la capacité d'agression d'une force armée. Il y a donc intérêt, pour aboutir à une réduction des armements qui ne soit pas illusoire, à fixer à un étia-ge aussi bas que possible la durée du service auquel sont astreints les hommes d'une armée de conscription.

On a envisagé, à la Commission préparatoire, deux méthodes de limitation pour la durée du service: fixer une limite maxima unique pour tous les pays ou fixer un chiffre particulier pour chaque armée. On a estimé que le mieux serait de combiner les deux systèmes: fixer une limite générale (qui reste à déterminer) qu'il ne serait pas possible de dépasser (art. 9) et fixer, dans un tableau, des limites particulières pour chaque pays (art. 6).

La durée du service en Suisse a été réduite

au minimum. Il ne saurait être question de la réduire davantage. Mais personne à Genève ne songera à nous imposer un niveau plus bas. A la Commission préparatoire du désarmement, l'avis a été exprimé que l'on réaliserait un grand progrès si l'on arrivait à limiter d'une façon générale la durée du service à un an. On n'a cependant guère l'espoir d'y parvenir. Or, chez nous, cet espoir est déjà dépassé.

Quand il s'agira d'indiquer nos chiffres-limites pour la durée du service en Suisse, nous examinerons si ces chiffres doivent nécessairement correspondre aux chiffres actuels, sans possibilité de nous réserver une marge même légère pour parer plus tard à toutes les éventualités. La question est délicate, mais sa solution dépendra pour beaucoup des discussions de la Conférence. De toute façon, la détermination des chiffres-limites pour chaque armée se heurtera à des difficultés. Cette question retiendra toute notre attention. La limitation de la durée du service est, en effet, essentielle et nous avons intérêt à ce que les grandes armées de conscription se voient imposer une durée de service aussi réduite que possible.

La clause belge sur le déficit des naissances peut se prévaloir de telles considérations d'équité qu'il serait difficile d'en contester le principe. Le problème du désarmement, dans sa phase actuelle, se ramène essentiellement à un problème de proportions. Si, pour des raisons démographiques, les proportions

établies sont faussées au détriment d'un Etat déterminé, il est juste d'y remédier par certains tempéraments (faculté de dépasser la durée du service conventionnellement fixée pour atteindre l'effectif moyen par jour maximum spécifié dans la convention).

C. Matériels de guerre. - Seuls entrent pour nous en ligne de compte les armements de terre et les armements de l'air. Il y a donc lieu de laisser de côté, du moins pour le moment, le chapitre B du projet de convention relatif aux armements navals (art. 11 à 24).

a) Méthodes de limitation. - Il est communément admis que la limitation ne peut porter que sur ce qui est pratiquement limitable, soit sur les matériels du temps de paix. Ce qu'on a appelé le "potentiel de guerre" échappe, en thèse générale, à une limitation conventionnelle.

En ce qui concerne les méthodes de limitation du matériel, il convient de distinguer entre les armements terrestres et les armements aériens.

Armements de terre. - Le projet de convention a retenu la méthode de la limitation budgétaire (art. 10). Ce critère de limitation est de beaucoup plus satisfaisant que celui de la simple publicité des dépenses; il ne sera pas moins fort controversé à la Conférence, certains Etats estimant qu'il est encore

insuffisant. On lui reproche principalement de n'atteindre que le matériel en service et de ne pas tenir compte du matériel stocké qui, dans certaines armées, peut être considérable. On lui reproche aussi de laisser les Etats libres de s'approvisionner, dans le cadre du chiffre fixé pour les dépenses de matériel, d'armes ou d'engins destinés plus spécialement à des opérations à caractère offensif (canons lourds à longue portée, chars d'assaut, avions de bombardement, etc.). L'Allemagne, en particulier, demande, en conséquence, une limitation directe par catégories du matériel. La Grande-Bretagne serait disposée, pour sa part, à accepter le principe de la limitation directe pour certaines catégories du matériel (précisément pour les armes et engins destinés à des buts offensifs : canons lourds, chars d'assaut, etc.). La Conférence aura à se prononcer entre les divers systèmes.

La limitation directe est sans contredit la plus radicale. Elle assurerait, mieux que tout autre système, un équilibre relatif entre les diverses armées. Elle obligerait les Etats trop riches en matériels, soit les Etats les plus dangereux au point de vue militaire, à ramener le niveau actuel de leurs armements à des limites plus raisonnables ou, si l'on veut, moins menaçantes pour les autres. Elle permettrait, en revanche, aux Etats pauvres en armements de combler leurs vides en matériels. La Suisse, qui ne peut faire l'envie de personne sous le rapport des réserves de matériels, au-

rait probablement plus à gagner qu'à perdre avec l'emploi de cette méthode.

Tout bien considéré, la méthode de la limitation budgétaire paraît cependant, dans les conjonctures actuelles, la plus indiquée. Admettre la limitation directe, c'est admettre la limitation du matériel stocké, mais, comme ce matériel est destiné avant tout aux réserves instruites, il serait illogique de limiter ce matériel sans limiter en même temps les troupes qui l'emploient. La limitation directe du matériel remettrait ainsi en question le problème des réserves instruites, ce que nous avons intérêt à éviter. On pourrait, en revanche, admettre, conformément à la proposition britannique, une limitation partielle du matériel par catégories. La limitation directe ne porterait que sur le matériel que nous avons indiqué plus haut (canons lourds à longue portée, chars d'assaut, avions de bombardement). Ce serait une concession à la thèse allemande. Comme nous ne possédons pas d'armes ou d'engins de ce genre, nous aurions le plus grand intérêt à ce que nos voisins ne disposent pas, dans cette catégorie spéciale des armements à but offensif, de stocks trop considérables.

La méthode de la limitation directe ne se conçoit d'ailleurs guère pratiquement qu'appliquée à certaines catégories nettement déterminées d'armements. L'appliquer à l'ensemble du matériel serait se heurter à des difficultés inextricables. A quel stade

de fabrication faudrait-il considérer le matériel comme tombant sous le coup de la convention ? Et comment établir des catégories suffisamment précises et complètes pour que rien ne soit oublié ? Comment prévenir les erreurs ou les inexactitudes, pour ne pas parler des fraudes ?

La méthode dont il s'agit a cet autre inconvénient d'entraîner un contrôle serré dont pourrait difficilement s'accommoder la souveraineté souvent ombrageuse des Etats. De plus, elle provoquerait fatalement une concurrence entre les Etats, sur le terrain de la qualité. L'Etat qui n'aurait droit, par exemple, qu'à cinq cents pièces d'artillerie de campagne s'ingénierait à fabriquer des canons de plus en plus perfectionnés. Son voisin en ferait autant. La qualité compenserait le défaut de quantité. Si la convention projetée du désarmement avait cette conséquence, elle ne permettrait guère d'atteindre le but en vue duquel elle aurait été élaborée. Une nouvelle course aux armements, non plus numérique, mais technique cette fois-ci, s'instituerait. Elle serait, à tout prendre, aussi dangereuse, sinon plus, que l'ancienne.

Il y a lieu d'ajouter que, si le projet de convention ne limite pas les réserves de matériel stocké, cet effet ne peut être que temporaire car le matériel stocké est sujet à détérioration, à usure, et l'Etat qui le possède ne pourra l'entretenir ou le rem-

placer que dans les limites du chiffre de dépenses fixé par la convention; plus il dépensera pour ce matériel, moins il pourra dépenser pour l'entretien, l'achat et la fabrication du matériel en service. Au bout d'un certain nombre d'années, quand tous les stocks auront dû être renouvelés, la situation de l'Etat riche en matériel stocké sera sensiblement la même que celle de l'Etat dépourvu ou presque de matériel en réserve, à moins, bien entendu, qu'il n'ait obtenu, en raison même de l'existence de ce matériel stocké, une "marge" de dépenses dont ne bénéficierait pas au même degré le pays initialement pauvre en armements de réserve.

Pour déterminer la limite budgétaire de chaque Etat, il conviendrait évidemment de tenir compte, comme on l'a proposé, "de la situation spéciale des pays dont l'industrie n'est pas suffisamment développée" ou du fait que le matériel d'un Etat est "usagé ou dépareillé". En un mot, il y aurait lieu de prendre en considération tous les facteurs permettant d'établir les besoins en matériel d'un Etat donné.

Armements de l'air.- La limitation, selon l'article 25 du projet de convention, ne porterait que sur les avions ou les dirigeables "aptés aux usages de guerre, utilisés pour le service courant [et "en réserve immédiate" pour les avions] de toutes les forces armées de terre, de mer et de l'air". Il s'agit donc

d'avions et de dirigeables dits militaires. Ce mode de procéder ne paraît guère satisfaisant, car l'Etat qui posséderait une flotte civile considérable pourrait en un tournemain la transformer en flotte de guerre et fausser ainsi toute l'économie de la convention sur le désarmement. Mais comment soumettre à une limitation l'aéronautique civile ? Il est impossible de songer à entraver l'essor d'un élément de progrès et de civilisation comme l'aviation; il faut, au contraire, souhaiter son développement. Le problème paraît insoluble, à moins de recourir à des mesures comme l'internationalisation des entreprises d'aéronautique civile.

Les mesures prévues par l'article 28 du projet de convention pour éviter qu'un Etat ne développe la puissance de ses armements sous le couvert de son aviation civile ne sont peut-être pas inutiles, mais, à part - et encore ! - la solution d'ordre international qu'elles envisagent (conclusion d'ententes économiques entre les entreprises d'aéronautique civile), elles n'apparaissent guère que comme des palliatifs. Peut-être pourra-t-on trouver mieux; peut-être n'arrivera-t-on pas à vaincre la difficulté. En tout état de cause, ce terrain devra encore être minutieusement exploré. Toute convention internationale sur la limitation des armements serait un leurre si chaque Etat pouvait librement disposer, en temps de guerre, de son aviation civile, qui peut être considérable ou

le devenir. Il est vrai que, comme nous le verrons plus bas, le déficit de la limitation pourrait être compensé en une certaine mesure par celui de la publicité. Si l'on connaissait exactement et en tout temps les ressources en aviation civile d'un Etat donné, il serait déjà plus facile de se prémunir contre le danger d'une agression; du moins on saurait d'avance à quel danger on serait exposé.

Comme critère de limitation, la Commission préparatoire a retenu, pour les avions, le nombre et la puissance motrice globale et, pour les dirigeables, le nombre, la puissance motrice globale et le volume. Ce critère paraît en soi satisfaisant, car il permettra de comparer assez exactement entre elles les forces armées de l'air de chaque pays, comparaison qu'il serait beaucoup plus difficile de faire entre les effectifs à cause de la disparité de leur nature et de leur organisation. Dans le domaine aérien, la limitation peut prendre des formes mathématiques.

Restait à trouver un indice commun de puissance des moteurs montés sur avions. Après étude (voir doc. C.259.M.115), les experts consultés à ce sujet se sont mis d'accord sur la formule:

$$Wf = \sqrt{20 Uf Pf}$$

Wf = l'indice de puissance en chevaux-vapeur

Uf = la cylindrée totale du moteur en dm³

Pf = le poids en kilogrammes du moteur et de son équipement

K = 20 (constante).

Pour les dirigeables, la formule donnant l'indice de puissance des moteurs de dirigeables est la suivante:

$$Wf = \sqrt{8 Uf Pf.}$$

C'est la même formule que la précédente, mais la constante a été réduite de 20 à 8.

Ces deux formules devront encore être examinées de près. Il n'est pas impossible qu'on en trouve de plus satisfaisantes encore. Nous réservons donc notre manière de voir à cet égard.

Si la limitation ne porte que sur les avions militaires, elle atteint, en revanche, comme on l'a vu, non seulement les appareils en service mais encore les appareils "en réserve immédiate". Ni le projet de convention ni le rapport de la Commission ne disent ce qu'il faut entendre exactement par "avions en réserve immédiate". S'il était maintenu, le terme devrait être précisé.

Des délégations soutiendront que la limitation serait trop restreinte si elle ne s'appliquait qu'aux appareils; elles demanderont une limitation directe ou du moins budgétaire du matériel aéronautique comme tel. Il est évident qu'entre deux pays A et B qui se verraient attribuer un chiffre égal en armements de l'air (avions et dirigeables en service et avions en réserve immédiate), l'égalité établie par la convention ne serait qu'illusoire si A possédait en réserve un nombre considérable de moteurs et de carlingues dont en peu de jours il pourrait faire des avions de guerre. On objectera que ce matériel en réserve serait déjà atteint par la limitation budgétaire globale que nous trouverons plus loin, mais il peut ne pas être indifférent, dans une arme appelée, dans les guerres futures, à jouer un rôle décisif comme l'aviation, de ne pas mieux préciser la proportion entre les forces de l'air des différents pays.

Un pays comme la Suisse, qui dispose d'un matériel aéronautique fort réduit, aurait tout intérêt à voir s'étendre la limitation au matériel d'aviation comme tel. Ce qui est possible pour les armements terrestres doit l'être aussi pour les armements de l'air. Une limitation budgétaire spéciale paraîtrait d'autant plus indiquée que, comme nous l'avons vu, il sera fort difficile d'atteindre l'aéronautique civile. Plus étendue sera la base de la limitation, plus sera assuré l'équilibre relatif entre les diverses forces ar-

mées. Il paraîtrait indiqué, dès lors, de nous rallier à la proposition de la délégation britannique tendant à insérer dans le projet de convention un article ainsi conçu (il avait été rejeté par 5 voix contre 6 et 13 abstentions):

"Chacune des Hautes parties contractantes convient de limiter ses dépenses annuelles pour le maintien, l'achat et la fabrication de matériel de guerre, en ce qui concerne les armements aériens, aux chiffres et suivant les conditions fixés dans l'annexe à la présente convention."

"Sans une limitation budgétaire, avait déclaré la délégation britannique, l'arme aérienne, susceptible de devenir l'arme la plus destructive de la civilisation, sera précisément l'élément dans le domaine duquel pourront se jouer le plus librement les compétitions internationales."

Comme nous l'avons déjà fait savoir à la Société des Nations, la Suisse ne saurait s'accommoder longtemps du niveau actuel de ses armements aériens. Ce niveau est manifestement trop bas. Ce n'est pas, alors que de puissantes armées aériennes nous entourent, avec quelque soixante-dix avions de guerre que l'armée suisse serait en état d'accomplir sa mission à l'heure du danger. Sur les chiffres requis par notre défense nationale (nombre et force motrice), la délégation recevra, le moment venu, des instructions du Conseil

fédéral.

Quant à la proposition allemande visant à interdire le lancement du haut des airs d'engins de toute sorte, ainsi que l'emploi d'aéronefs sans pilotes, dirigés par T.S.F. ou par tout autre moyen, transportant des explosifs, des gaz ou des matières incendiaires, la délégation suisse l'appuiera sans réserve. Il est de notre devoir de nous employer à atténuer, dans la mesure du possible, les horreurs des conflits armés. S'il n'est malheureusement pas encore permis de compter, malgré le Pacte de la Société des Nations et malgré le Pacte Briand-Kellogg, sur l'élimination définitive de la guerre, les efforts de tout pays civilisé devraient tendre à la rendre aussi peu inhumaine que possible. Or les moyens de combat conçus en vue de la destruction de populations entières, sans distinction entre combattants et non-combattants, sont particulièrement odieux. La conscience publique les réprouve. Une convention sur le désarmement accuserait une grave lacune si elle n'en prohibait pas l'emploi.

b) Accords internationaux pour la réglementation du commerce et de la fabrication des armes et des munitions.- Ces accords se trouvent en rapport étroit avec le problème du désarmement.

La convention du 17 juin 1925 concernant le contrôle du commerce des armes et munitions et des matériels de guerre n'est pas entrée en vigueur

faute du nombre requis des ratifications. Cela s'explique par le fait que seuls les Etats qui importent du matériel de guerre seraient assujettis à un régime de publicité, alors que les Etats fabricants échapperaient à tout contrôle. Cette inégalité de traitement ne se justifierait pas. Il importe donc d'élaborer une convention relative à la fabrication des armes et des munitions, de façon que les Etats fabricants assument des obligations analogues à celles des Etats non fabricants qui deviendraient parties à la convention sur le contrôle du commerce des armes et munitions. Le Pacte ne prescrit un contrôle que pour la fabrication privée des armes et des munitions (art. 8, alin. 5), mais il va sans dire que les Etats sur le territoire desquels se trouvent des fabriques privées d'armes et de munitions ne sauraient consentir à s'astreindre à un régime de contrôle international si les pays possédant des fabriques d'Etat ne s'imposaient pas des obligations identiques. Il y a là une question d'équité et d'égalité qui domine tout le problème; il faut en tenir compte. La Suisse pourra prendre à cet égard tous engagements que l'on voudra, à la condition que cette égalité juridique soit respectée.

D. Dépenses budgétaires. - Le projet de convention ne contient à cet égard qu'un seul article, l'article 29, qui est ainsi conçu:

"Le total des dépenses annuelles de chacune des Hautes parties contractantes pour ses forces armées et formations organisées militairement de terre, de mer et de l'air, sera limité au chiffre fixé, en ce qui le concerne, et dans les conditions définies à l'annexe...."

Cette annexe reste à établir. On en trouvera les éléments dans le rapport spécial (doc.C.182.M.69) élaboré par le Comité d'experts en matière budgétaire. L'étude de ce dernier porte notamment sur la "nécessité" d'atteindre la totalité des dépenses militaires, sur la diversité des modes de présentation et de discussion des budgets en usage dans les divers pays, sur les variations possibles du pouvoir d'achat des différentes monnaies, ainsi que "sur les conditions dans lesquelles le report des crédits d'un exercice sur le ou les exercices suivants pourrait s'effectuer". Il s'agit de questions importantes pour le mécanisme même de la convention projetée, mais ce sont néanmoins, comparées aux principes fondamentaux qui caractérisent l'économie de l'accord à conclure, des questions de détail dans lesquelles les instructions du Conseil fédéral ne peuvent guère présentement entrer.

On peut cependant d'ores et déjà relever que, par "dépenses" au sens du projet de convention, le Comité propose d'entendre "soit les décaissements, soit la délivrance des mandats de paiements quand il s'agit

d'Etats dont les comptes clos ne sont pas basés sur les paiements, mais qui enregistrent, par contre, dans ces comptes la délivrance de mandats de paiements équivalant en pratique à de véritables décaissements". L'avantage de ce système, selon le Comité d'experts, serait que "la pratique des reports de crédits d'un exercice à l'autre n'aurait aucun effet sur le régime juridique de la limitation, étant donné qu'il est indifférent que les versements soient effectués en vertu de crédits figurant au budget de l'exercice en cours ou en vertu de crédits reportés d'exercices antérieurs".

Répondant à une question qui lui avait été posée par la Commission préparatoire, le Comité d'experts déclare, d'autre part, que l'on pourrait fort bien procéder à une limitation séparée des dépenses pour les armements terrestres, navals et aériens, c'est-à-dire "à une limitation séparée du total des dépenses pour chacune de ces trois forces". Un certain pourcentage de virements serait autorisé entre ces trois limites.

Le Comité est aussi d'avis que les limites ne devraient pas être calculées d'après les besoins d'une année "de pointe", mais d'après les dépenses moyennes de quatre années.

Sur ces différents points et sur d'autres encore que traite le rapport des experts budgétaires, la délégation demandera, le moment venu, les instructions nécessaires. Il en est de même en ce qui concer-

ne le chiffre-limite des dépenses budgétaires de la Suisse tel qu'il figurerait dans la convention future.

On a émis de divers côtés l'idée que les dépenses militaires des différents pays devraient être réduites selon un pourcentage donné (10, 15, voire 25 %). Pareille réduction mécanique des budgets nous paraît impraticable. Elle conduirait à des résultats peu conciliables avec une conception saine et rationnelle du désarmement. La situation actuelle est caractérisée par un déséquilibre patent des armements. L'infériorité manifeste des uns par rapport à la puissance exagérée des autres est pour beaucoup génératrice du malaise actuel. Pour rétablir l'équilibre, il conviendrait de procéder à certains rajustements. Tel pays qui a visiblement trop armé devrait, en toute justice, s'imposer un effort de désarmement plus considérable que son voisin qui, pour une raison ou une autre, n'a fait que les sacrifices absolument indispensables pour sa défense nationale. En appliquant automatiquement à tous les budgets le même coefficient de réduction, on ne changerait pas sensiblement le statu quo.

E. Echange de renseignements. - Le projet de convention n'institue pas un contrôle direct sur l'exécution par les Etats des obligations qui leur sont imposées. Ce contrôle paraîtrait trop attentatoi-

re à la souveraineté des Etats. On a cependant prévu un certain contrôle indirect exercé par une commission permanente du désarmement, dont nous dirons un mot plus bas. Ce contrôle indirect ne peut se faire que par la publicité.

La publicité n'implique par elle-même aucune obligation de limitation ou de réduction. Elle a simplement pour but de faire connaître aussi exactement que possible l'état des armements d'un pays. On conçoit qu'un Etat fasse des difficultés à s'imposer une limite quelconque dans une catégorie déterminée d'armements; on conçoit moins, de nos jours, qu'il veuille à tout prix dissimuler l'importance d'une partie de ses armements.

Le projet de convention peut accuser, sous le rapport de la limitation ou de la réduction, des lacunes plus ou moins considérables; ces lacunes devraient être moins nombreuses en matière de publicité. Car il y a une différence essentielle entre l'engagement de ne pas dépasser une certaine limite d'armements et l'engagement de déclarer simplement ce qu'on a jugé bon de faire.

S'il est un progrès que l'on devrait, semble-t-il, réaliser dans le domaine des armements, c'est celui de la franchise, de la clarté. "Echanger, de la manière la plus franche et la plus complète, tous renseignements relatifs à l'échelle de leurs armements...", dit expressément l'article 8 du Pacte. Plus la publicité sera large, confiante, plus le Pacte sera respecté et

plus, par conséquent, la convention sera satisfaisante.

Abstraction faite de la publicité "facultative" prévue dans les tableaux annexés aux articles 30 et 36, le projet de convention limite la publicité:

1^o à l'effectif moyen par jour "atteint, au cours de l'année précédente, dans les forces armées et formations organisées militairement de terre, de mer et de l'air de chacune des Hautes parties contractantes" (art. 30);

2^o au nombre de jeunes gens qui ont reçu au cours d'une année "une instruction militaire préparatoire" (art. 31);

3^o au nombre total de jours compris dans la première période de service pour les effectifs recrutés par voie de conscription et à la durée totale en jours des périodes suivantes (art. 32);

4^o à l'indication, par catégories de matériels, du montant "des sommes effectivement dépensées au cours de ladite année pour l'entretien, l'achat et la fabrication des matériels de guerre" des forces armées et formations organisées militairement de terre et de mer (art. 33);

5^o à tout bâtiment de guerre mis sur cale ou achevé au cours de l'année, à l'exception des bâtiments

exempts de limitation (art. 34 et 35);

6° aux maxima de nombre et de puissance motrice globale (ajouter de "volume global" pour les dirigeables) atteints par les aéronefs d'un pays au cours de l'année (art. 36);

7° au nombre et à la puissance motrice globale des avions et des dirigeables non militaires (art.37);

8° aux sommes totales effectivement dépensées au cours d'une année pour des armements de terre, de mer et de l'air (art. 38).

Cette publicité ne manque pas d'envergure, mais on pourrait la souhaiter plus large encore, ne fût-ce que pour faire certaines concessions à la thèse allemande. A défaut de limitation pour certaines catégories d'armements, on devrait à tout le moins instituer le principe de la publicité. La publicité tiendrait lieu de limitation. C'est ainsi qu'à défaut d'une limitation directe du matériel de guerre des armements de terre, il ne paraîtrait pas excessif de prévoir une publicité portant sur le nombre et, éventuellement, sur le poids de ce matériel. On pourrait aussi, en l'absence de toute limitation budgétaire ou autre, pour le matériel d'aviation, par exemple, accepter le principe d'un échange de renseignements précis sur l'importance de ce matériel. Si l'on exclut, d'autre part, le matériel stocké de la limitation,

ce ne serait pas non plus une raison plausible de l'exclure également de toute publicité. Nous ne verrions même pas, quant à nous, d'inconvénients sérieux à étendre, le cas échéant, la publicité aux réserves instruites, si tant est que des pays comme l'Allemagne, faute de pouvoir faire porter la limitation sur ces réserves, tenaient absolument à imposer à cet égard des obligations de publicité aux armées de conscription (c'est-à-dire, en fait, à l'armée française).

En thèse générale, la publicité devrait porter sur tout ce qui est limité et même sur ce qui ne l'est pas. Elle viendrait corriger ou compléter ce que la convention pourrait avoir de trop restrictif au sujet de la limitation. Elle serait ainsi un élément indispensable de la convention. On ne peut guère limiter le nombre des avions civils d'un pays, mais il paraît indispensable d'assurer la publicité de ce nombre. C'est ce que fait, à juste titre, l'article 37.

Les armements d'un pays forment, en définitive, un tout. Si l'on tient secrète une partie "mesurable" de cet ensemble (nous ne parlons pas du potentiel de guerre), on annihile en quelque sorte la valeur des renseignements fournis sur d'autres éléments de la défense nationale. La publicité deviendrait ainsi illusoire; elle ne correspondrait pas à cette publicité "franche" et "complète" qu'a voulue l'article 8 du Pacte. Logiquement, la publicité doit s'étendre à tout ou à rien. Il convient cependant d'en appliquer le principe de façon à ne pas créer une bureaucratie inu-

tile et coûteuse. C'est ici surtout que la publicité devrait trouver ses limites.

Il est vrai que la publicité peut être une arme à double tranchant. Si elle est généralement plus gênante pour les grands pays militaires, elle n'implique pas moins, pour des pays comme le nôtre, des inconvénients certains. Elle nous oblige à divulguer les faiblesses et lacunes de nos armements. Militairement, c'est un désavantage, mais n'est-il pas compensé largement par le fait d'enlever tout mystère aux armements des plus puissants ? Entre deux maux, le moindre. En tout état de cause, on ne comprendrait pas que la Suisse se montrât plus réservée que d'autres à l'égard de l'exécution loyale d'un engagement précis du Pacte.

F. Armes chimiques. - Le projet de convention contient à cet égard un article 39 ainsi conçu, qui s'inspire du Protocole sur la guerre chimique du 17 juin 1925:

"Les Hautes parties contractantes s'interdisent, sous condition de réciprocité, l'emploi à la guerre de gaz asphyxiants, toxiques ou similaires, ainsi que de tous liquides, matières ou procédés analogues.

Elles s'interdisent de façon absolue l'emploi de tous moyens de guerre bactériologiques."

Cet article 39 soulève une question de forme et de fond.

Une question de forme : Convient-il, dans une convention sur la limitation et la réduction des armements, d'insérer le principe de la prohibition de la guerre chimique ? On peut répondre sans beaucoup hésiter par l'affirmative. Car si l'arme chimique n'était pas prohibée, la convention devrait nécessairement contenir des stipulations pour en limiter l'emploi.

Question de principe : La prohibition a-t-elle un caractère purement conventionnel ou est-elle imposée par le droit des gens ? Selon la première thèse, les Etats pourraient ne reconnaître le principe de la prohibition qu'à l'égard de ceux qui en ont fait de même. A l'égard des autres, ils seraient libres; ils pourraient recourir à la guerre chimique. Selon la seconde thèse, chaque Etat s'interdirait d'user de l'arme chimique contre n'importe quel Etat, sauf, bien entendu, à titre de représailles, contre le pays qui recourrait à l'emploi de gaz toxiques en violation du droit international. Selon que l'on accepte l'une ou l'autre thèse, les mots "sous condition de réciprocité" de l'article 39 n'ont pas exactement le même sens. Si la prohibition est d'ordre conventionnel, la réciprocité est évidemment juridique : Je ne suis lié qu'envers celui qui se lie; si elle constitue un principe incorporé au droit des gens, la réciprocité vi-

sée par l'article 39 n'est qu'une réciprocité de fait: Je ne suis délié envers vous que si vous transgressez la prohibition.

Le Conseil fédéral a exposé sa manière de voir à cet égard dans son message aux Chambres fédérales, du 4 décembre 1931. Il incline à admettre que la prohibition de la guerre chimique fait d'ores et déjà partie du droit des gens. Il s'agit d'un principe général qui s'impose à l'observation de tout membre de la communauté internationale, indépendamment de tout acquiescement tacite ou exprès. Il conviendra de s'en tenir à cette opinion et de la faire valoir, le cas échéant, devant la Conférence. Les termes de l'article 39 "sous condition de réciprocité" devront, le cas échéant, être précisés. Aucune équivoque ne devrait subsister sur la nature juridique de la prohibition que l'on juge opportun d'introduire dans la convention. Il devrait être clairement entendu que l'article 39 n'a pas pour but de créer une obligation, mais de la constater, de la confirmer. C'est du droit déclaratif.

Un petit pays comme le nôtre a, au surplus, tout à gagner à défendre la thèse, soutenue d'ailleurs par de grands jurisconsultes, que la prohibition à la guerre de l'emploi de gaz ou liquides se trouve sanctionnée par le droit des gens et qu'il ne dépend pas, par conséquent, de la seule bonne volonté de telle ou telle grande puissance de renoncer ou de ne pas renoncer à l'arme chimique. Les intérêts supérieurs du pays

nous commandent de nous attacher fermement à cette opinion.

Nous ne nous faisons pas beaucoup d'illusions sur le succès de cette thèse juridique et morale. De nombreux Etats la combattent. Cela ne doit pas nous dispenser de faire tous les efforts pour que la prohibition soit définitivement consacrée par la Conférence.

Le problème de l'arme chimique sera d'ailleurs repris dans son ensemble à la Conférence. La question se posera, en particulier, de savoir "si l'usage des gaz lacrymogènes est considéré ou non comme étant contraire au Protocole de Genève de 1925 et aux stipulations de la Partie V du projet de convention". Cette question sera encore examinée par nos services techniques.

La discussion portera aussi sur la proposition soviétique tendant à détruire, dans un délai de trois mois à partir du jour de l'entrée en vigueur de la convention, "tous les moyens et dispositifs d'action chimique (tous les gaz asphyxiants de combat, ainsi que tous les moyens pour leur lancement, tels que lance-gaz, pulvérisateurs, ballons, lance-flammes et autres appareils) et de guerre bactériologique, qui se trouvent, soit à l'usage des troupes, soit en réserve et en fabrication". La question présente plusieurs aspects délicats; elle n'a d'ailleurs pas été retenue dans le projet de convention. Nous attendons

d'être éclairés davantage sur la portée réelle de la proposition avant de nous prononcer.

Il se peut qu'on en vienne aussi à examiner la proposition de la Pologne concernant les mesures pratiques à prendre en vue "de rendre l'attaque chimique ou bactériologique, sinon impossible, du moins difficile". Il y aurait lieu, de l'avis du gouvernement polonais, "d'envisager l'idée d'une convention d'assistance internationale aussi large que possible en faveur d'un pays victime d'une agression chimique ou bactériologique". "Une telle assistance ayant un caractère éminemment humanitaire (aide sanitaire, scientifique, etc.), expose-t-il, devrait pouvoir réunir le consentement général."

Les sanctions à appliquer en cas d'infraction aux accords prohibant l'emploi à la guerre de moyens toxiques et bactériologiques revêtent un aspect politique qui a pour nous une importance spéciale. Notre régime de neutralité ne nous permettrait pas de nous associer à des mesures de caractère offensif contre le pays qui recourrait illicitement à l'arme chimique ou bactériologique. La délégation suisse devra donc observer la plus grande réserve à cet égard, étant entendu cependant que nous n'aurions nullement à faire échec à un accord international dans le sens envisagé.

Dispositions générales.- Ces dispositions comprennent quatre chapitres relatifs à la Commission permanente du désarmement (chapitre A), aux "dérogations" (chap. B), à la procédure de plaintes (chap. C) et aux dispositions finales (chap. D).

Commission permanente du désarmement.-

A défaut d'un organisme spécial chargé de contrôler, sur le territoire des Etats, l'application loyale de la convention, il était nécessaire d'avoir à tout le moins un organisme appelé à recueillir les renseignements statistiques fournis par les gouvernements, à les examiner, à constater qu'ils sont en harmonie avec les obligations respectives des parties contractantes et, le cas échéant, à recevoir les plaintes qui seraient formulées contre des infractions à la convention.

Les compétences de la Commission sont fixées à cet égard par les articles 49, 50 et 52.

La Commission devra, en particulier, "faire chaque année au moins" un rapport général sur les renseignements qui lui auront été communiqués par les gouvernements, ainsi que "sur tous autres renseignements qui lui parviendraient d'une source autorisée et qu'elle croirait devoir retenir". Ce rapport serait communiqué à toutes les parties contractantes et au Conseil de la Société des Nations. Nous ne voyons pas d'objections à cette procédure,

mais, fidèles à notre politique au sein de la Société des Nations, nous estimons que le rapport et tous ceux qui seraient communiqués au Conseil devraient être également transmis à l'Assemblée de la Société des Nations. Il importe que celle-ci, à chacune de ses sessions, ait l'occasion de se prononcer, à son tour, sur les problèmes en connexion avec l'exécution de la convention sur la limitation des armements. C'est d'ailleurs de l'Assemblée que peuvent venir les initiatives les plus heureuses en ce domaine. Elle a certainement plus fait que le Conseil pour assurer l'exécution de l'article 8 du Pacte. Ce que nous demanderions, c'est qu'en principe, ses compétences fussent à tout le moins égales à celles du Conseil.

La Commission préparatoire n'a pas arrêté le mode de nomination de la future Commission permanente du désarmement. Divers systèmes ont été envisagés (v. chiffre 236 du rapport de la Commission préparatoire). Il serait difficile d'opter, dès maintenant, en faveur de l'un d'entre eux ou d'en proposer un nouveau. C'est à la lumière de la discussion au sein de la Conférence que l'on pourra le mieux se prononcer. Cependant, nous ne verrions pas d'inconvénients majeurs à ce que la Commission ne comprît pas des représentants de toutes les parties contractantes. Un organisme de plus de soixante membres serait trop lourd. Le rendement en serait médiocre. Mieux vaut instituer un organisme de quelques membres avec, par exemple,

une procédure de roulement pour l'élection des représentants d'un certain nombre d'Etats. Il va de soi que les grandes puissances militaires devraient être représentées en tout temps à la Commission du désarmement; pour d'autres Etats, cette prétention serait excessive. En tout état de cause, il serait indispensable de maintenir le principe posé à l'article 44 du projet de convention que "toute Haute partie contractante n'ayant pas à la Commission de membres de sa nationalité aura le droit d'y envoyer siéger un membre ad hoc lorsqu'une question qui l'intéresse particulièrement sera portée devant la Commission". Il serait même nécessaire de faire un usage aussi libéral que possible de cette clause pour prévenir des frictions. On pourrait admettre, par exemple, qu'il appartiendra à chaque Etat de statuer librement sur le point de savoir si une question donnée l'intéresse particulièrement.

Il y aurait le plus grand intérêt, d'autre part, à ce que la Commission fût aussi indépendante que possible. Les membres qui la composeraient devraient siéger à titre personnel. Ils tiendraient leur mandat du Conseil, par exemple, et non pas de leurs gouvernements. Ils agiraient sans instructions, selon leur conscience, comme les membres de la Commission permanente des mandats.

Quant à la question de savoir s'il conviendrait de limiter l'activité de la Commission au

domaine purement technique, la Commission préparatoire l'a tranchée par la négative. Avec raison, à notre avis. On ne voit pas pourquoi un organisme comme celui dont on envisage la création ne donnerait que des avis essentiellement techniques, sans possibilité pour lui de tirer de ses constatations certaines conclusions politiques. Il ne serait pas excessif, par exemple, qu'en cas de dépassement d'une limite budgétaire de la part d'un Etat, la Commission eût qualité pour s'exprimer sur les conséquences qui pourraient en découler. Il serait d'ailleurs bien malaisé, dans un domaine comme celui de l'application d'une convention générale sur le désarmement, de ne discuter que sur des chiffres, sans possibilité de porter un jugement sur les réalités qu'ils représentent. Si le mandat de la Commission était trop limité, il serait à craindre qu'à tout moment on pût lui reprocher de sortir des limites de ses compétences. C'est un inconvénient auquel il convient d'obvier.

Dérogations.— Un accord international dans un domaine aussi nouveau que le désarmement ne saurait guère constituer un ensemble rigide auquel il ne serait plus possible de rien changer quelles que soient les circonstances. Les événements sont souvent plus forts que les hommes, et l'on s'exposerait à voir la convention transgressée si l'on ne permettait, en aucun cas, une dérogation aux obligations qu'elle pres-

crit. Une soupape de sûreté est nécessaire. L'article 50 du projet de convention répond à ce besoin. Comme le relève la Commission préparatoire, toutes précautions sont prises pour que les dérogations permises ne donnent pas lieu à des abus. La dérogation à laquelle aurait recours une partie contractante n'aurait d'ailleurs qu'un caractère purement temporaire. C'est essentiel.

Procédure de plaintes.- Cette matière est réglée par les articles 51 et 52. La procédure envisagée peut paraître, dans l'ensemble, satisfaisante, mais elle devrait, semble-t-il, être précisée. On prévoit, par exemple, que les parties contractantes "se concerteront sur la situation" en cas d'infraction ou de tentative d'infraction à la convention constatée par un rapport de la Commission permanente du désarmement. Mais comment se concerteront-elles ? Ce ne peut être par la voie diplomatique; ce sera sans doute alors au cours d'une conférence. Mais qui convoquera la conférence ? Le Conseil de la Société des Nations ? En ce cas, les Etats non membres de la Société des Nations seront-ils d'accord ? On ne peut guère laisser cette éventualité dans le vague, sinon l'efficacité ou l'utilité de la procédure pourrait s'avérer illusoire. Les compétences du Conseil en la matière - car force sera bien, en dernier ressort, d'avoir recours à lui - devraient être clairement définies, d'autant plus que

le système s'applique à des Etats restés en dehors de la Société des Nations.

Dispositions finales..- Ces clauses n'appellent pas, dès maintenant, un examen approfondi. Plusieurs d'entre elles sont d'ailleurs purement protocolaires. Il en est une cependant qui est de nature à soulever des débats passionnés à la Conférence. Il s'agit de l'article 53 du projet qui établit, pour les Etats désarmés, la primauté des traités de paix sur les stipulations d'une convention relative au désarmement. La France juge cette condition indispensable; l'Allemagne la considère comme inacceptable. Il y a là un obstacle contre lequel viendront peut-être se briser les efforts de la Conférence.

La Suisse, pour des raisons politiques évidentes, devra s'abstenir de prendre une part directe à ce débat. La thèse allemande de l'égalité des armements se comprend, mais elle n'est pas non plus inattaquable sur tous les points. On pourrait dissenter à perte de vue sur ce sujet. En tout état de cause, on n'en viendrait pas facilement à l'idée, au moment même où l'on songe à diminuer le fardeau des armements, à restituer à l'Allemagne sa puissance militaire d'antan. Mais, d'un autre côté, il n'est guère possible de maintenir perpétuellement un déséquilibre flagrant entre les armements des grands pays. Tôt ou tard, ce problème de l'égalité, sinon effective, du moins juridi-

que devra être résolu. Or il ne pourrait guère l'être, à notre époque, qu'à la suite d'un nivellement par le bas. Les Etats militairement puissants ramèneraient peu à peu le niveau de leurs armements au niveau dont l'Allemagne a dû s'accommoder. Il s'agirait d'une réduction lente peut-être, mais qui s'opérerait néanmoins de façon progressive. Peut-être trouverait-on dans cette méthode d'égalisation graduelle les éléments d'une solution acceptable pour la France et pour l'Allemagne. De cette solution dépend évidemment pour beaucoup le succès de la Conférence.

Sur la manière dont le problème va définitivement se poser, on en est d'ailleurs réduit à des conjectures. Aussi est-ce à titre de simple indication que nous l'effleurons, nous réservant de nous livrer encore, s'il y a lieu, à un examen approfondi de cette épineuse et délicate matière qui touche à la révision des traités de paix.

Il est un point cependant sur lequel nous formulons d'ores et déjà une réserve. Si nous ne verrions pas d'inconvénients à ce que la convention contînt, conformément à l'alinéa premier de l'article 53 du projet, une référence aux traités de paix, - ces traités existent; c'est un fait qu'il serait vain d'ignorer - nous ne pourrions souscrire sans autre à une disposition comme celle de l'alinéa 2. Nous n'avons pas, en ce qui nous concerne, à approuver expressément ou tacitement une stipulation qui équivaut à une con-

firmation pure et simple des clauses militaires imposées par les traités de paix aux vaincus de la guerre. Une clause de ce genre ne nous paraît pas rentrer dans le cadre d'un accord appelé à être signé par des Etats autres que les signataires des traités de paix. L'accepter reviendrait à se faire, à certains égards, le garant du Traité de Versailles, puisque l'inobservation de ce traité serait considérée et devrait être considérée par nous comme une violation de la convention à laquelle nous serions partie. Cela nous paraît inadmissible. Comme il s'agit d'une question particulièrement délicate et essentiellement politique, le Conseil fédéral sera tenu au courant de tous ses développements.

La Commission préparatoire a laissé à la Conférence le soin de fixer la durée de la convention. Selon la teneur de l'article 8 du Pacte, cette durée ne devrait pas dépasser dix ans. Elle pourrait donc être inférieure. Cinq ans seraient, semble-t-il, un minimum; mais ce serait un minimum acceptable si l'on maintenait l'article 57 du projet, qui prévoit que la convention, à l'expiration du délai de validité, pourra rester en vigueur "pour autant qu'elle ne serait modifiée, remplacée ou dénoncée dans les conditions spécifiées aux articles suivants". Il est dit, en particulier, à ces articles, que la convention ne pourra être dénoncée avant l'expiration du délai de validité tel qu'il aura été convenu entre les parties con-

tractantes. Comme une dénonciation pourrait entraîner d'autres et que toute la convention pourrait s'en trouver compromise, il y aurait intérêt, à certains égards, à ce que la durée de validité fût aussi longue que possible. Si même la convention était conclue pour dix ans, maximum fixé par l'article 8 du Pacte, le système n'aurait rien de trop rigide. Il serait tempéré, nous l'avons vu, par les dérogations de l'article 50; il serait assoupli, en outre, par les stipulations des articles 58 et 59, qui ouvrent la possibilité d'une revision après un certain nombre d'années à compter de l'entrée en vigueur de la convention. L'article 59 prévoit même que la revision pourra être demandée dans un délai réduit sur la seule demande d'une partie contractante, à la condition que cette demande soit agréée par la Commission permanente du désarmement.

A signaler enfin l'article 54 qui institue une procédure obligatoire de règlement judiciaire ou arbitral pour les différends qui pourraient s'élever entre les parties contractantes. Cette disposition a une importance qu'il serait vain de souligner. Elle se suffit à elle-même, mais il y aura lieu, le cas échéant, d'en préciser encore la portée.

V. Désarmement moral.

On a dit que le désarmement ne serait pas possible sans un désarmement moral correspondant. La Pologne a déjà saisi les gouvernements d'un mémoire détaillé à ce sujet (doc. C.602.M.240). Il est évident, selon elle, qu'un pays hésitera à sacrifier quoi que ce soit de son appareil militaire s'il n'est pas mis fin d'une façon ou d'une autre à "l'agitation dangereuse de certains éléments qui s'efforcent d'envenimer les relations entre les peuples et de semer dans les esprits de leurs partisans les germes de nouveaux conflits". Le gouvernement polonais envisage à cet égard plusieurs remèdes (tribunal disciplinaire international pour les journalistes, interdiction aux maîtres d'école de tenir des propos belliqueux devant leurs élèves, revision des manuels scolaires qui inciteraient à la haine de l'étranger, création dans les facultés de droit "de chaires spéciales consacrées à la Société des Nations", convention internationale "engageant les Etats à prendre certaines mesures dans le domaine de l'enseignement afin d'éliminer les éléments de haine et d'inculquer dans les esprits de la jeunesse les idées maîtresses de la Société des Nations", etc.). "Le désarmement moral, déclare le gouvernement polonais, ne fera pas de progrès si l'on se contente de belles phrases; il faut des actes."

55.

Il est à peine besoin de relever que ce n'est pas un pays comme la Suisse qui se refusera à examiner les mesures à prendre, le cas échéant, pour contribuer au désarmement moral. L'état des esprits en Suisse est tel, en effet, qu'il ne fait courir aucun danger à la paix. Ce n'est pas dit qu'il en soit ainsi partout ailleurs. On comprend donc que la Pologne ait posé le problème. Reste à savoir si les mesures proposées sont opportunes ou si ce sont les meilleures. La Conférence examinera peut-être la question."

L'exposé
Vu ce qui précède, *et conformément à*
la proposition du Dept. politique,
(proposons)
il est décidé

de donner pour instructions à la Délégation suisse à la Conférence du désarmement de s'en tenir aux principes et considérations développés ci-dessus, sous réserve des instructions complémentaires du Conseil fédéral.

Extrait du procès-verbal au Département politique (en quinze exemplaires) pour exécution et au Département militaire (Secrétariat et Service de l'Etat-major général) pour son information.

Dépt. Politique:
Ullrich