

E 2001 (C) 5/115

*Le Chef de la Division des Affaires étrangères du Département politique,
M. de Stoutz,
aux Légations de Suisse et au Consulat général de Suisse à Shanghai*

Copie
R CD Confidentiel

Berne, 26 mai 1933

Nous avons l'honneur de vous fournir quelques renseignements sur deux autres questions traitées par la Société des Nations: Suite donnée au rapport de l'Assemblée de la Société des Nations relatif au conflit sino-japonais¹, entrée en vigueur de la Convention internationale pour limiter la fabrication et réglementer la distribution des stupéfiants, du 13 juillet 1931².

1. *Suite donnée au rapport de l'Assemblée de la Société des Nations relatif au conflit sino-japonais.* – Comme vous le savez, la procédure entamée, conformément à l'article 15 du Pacte de la Société des Nations, en vue d'apaiser, si possible, le conflit qui s'est élevé entre la Chine et le Japon et qui a déclenché une véritable guerre (bien qu'elle n'ait pas été «déclarée») entre les deux pays s'est achevée sur le rapport adopté par l'Assemblée en date du 24 février 1933³.

[...]

La Délégation suisse, sans qu'elle eût rien fait pour briguer cet honneur, a été appelée à participer activement à l'élaboration de ce document. Notre pays était, en ef-

1. *Le 3 mars 1932, l'Assemblée de la SdN s'est réunie en session extraordinaire pour examiner, à la demande de la Chine, le conflit extrême-oriental. Pour les instructions à la délégation suisse cf. E 1004 1/333, PVCF du 2 mars 1932, et E 2001(C) 5/174, discussion des instructions à donner à la délégation suisse en vue de la XIIIe Assemblée de la SdN, 16 septembre 1932.*

2. *Cette deuxième partie du rapport n'est pas reproduite ici.*

3. *Cf. JO. SDN, 1933, Supplément spécial n^o 112, pp. 56-82.*



fet, représenté non seulement au sein du Comité des dix-neuf⁴, mais encore au sein du Comité restreint de rédaction (Allemagne, Belgique, Espagne, France, Grande-Bretagne, Italie, Suède, *Suisse* et Tchécoslovaquie), qui, pratiquement, fit tout le travail avec l'assistance du Secrétaire général et de certains de ses collaborateurs.

Notre attitude au sein du Comité a été très claire. Nous n'avons accepté d'introduire la procédure dite de recommandation (art. 15, alinéa 4)⁵ qu'après démonstration faite que toutes les tentatives raisonnables de conciliation (art. 15, alinéa 3) resteraient sans aucun résultat. L'intransigeance du Japon établie, nous nous sommes prononcés sans hésiter en faveur de l'application des principes fondamentaux du Pacte, sans le respect desquels l'ordre international nouveau instauré par la Société des Nations ne serait plus qu'une mystique sans consistance. Nous nous sommes néanmoins attachés par respect scrupuleux des engagements internationaux – et, au Comité de rédaction, notre position ne semble pas avoir été toujours comprise par chacun – à ne pas dégager du Pacte, sous prétexte qu'il s'agissait d'un cas caractérisé d'agression, des conséquences qui ne résultaient, selon nous, ni de sa lettre ni de son esprit. Nous avons maintes fois été amenés à faire valoir que le Pacte était, qu'on le veuille ou non, un instrument imparfait et qu'en prenant cet instrument tel qu'il avait été conçu, on ne pouvait échafauder, à l'occasion d'un cas particulier, si grave fût-il, des solutions qui résistassent à toute critique. En somme, si notre attitude a été ferme sur les principes, elle a été conciliante et modérée dans l'application.

Il y aurait beaucoup à dire sur l'économie même du rapport du 24 février. On pourrait formuler, ici et là, certaines réserves, mais, dans l'ensemble, ce document d'une importance politique et historique si considérable nous paraît satisfaisant. Le problème, il ne faut pas l'oublier, était d'une singulière complexité et, vu les sérieuses difficultés qu'il a causées et cause encore à la Société des Nations, on peut se féliciter qu'il se soit trouvé une unanimité à l'Assemblée pour approuver la recommandation et, notamment, l'«exposé des solutions» qui en constitue la partie IV. Cette unanimité de l'Assemblée a restitué à la Société des Nations, à un moment dramatique de son histoire, un peu de l'autorité qu'elle avait perdue à la suite des faiblesses, des flottements et des atermoiements du Conseil.

Quant aux effets juridiques qui devraient découler du rapport unanime de l'Assemblée, nous jugerions peu opportun de nous y arrêter dans un exposé comme celui-ci. Le fait est – et nous nous en tiendrons là – que le Japon ne paraît pas beaucoup se soucier de la recommandation de l'Assemblée et qu'après l'occupation de toute la Mandchourie et du Jehol, les hostilités se poursuivent au delà de la grande muraille comme si la Société des Nations n'existait pas. Pékin paraît menacée, et, si critique que soit la situation créée par l'invasion japonaise, personne, à Genève, ne songe plus sérieusement, que nous sachions, à l'application des sanctions de l'article 16 contre le Japon.

4. Constitué à la suite d'une décision de l'Assemblée de la SdN du 11 mars 1932; il comprenait le président de l'Assemblée, les membres du Conseil autres que ceux impliqués dans le conflit et six membres élus au scrutin secret.

5. Si le différend n'a pas pu se régler, le Conseil rédige et publie un rapport, voté soit à l'unanimité, soit à la majorité des voix, pour faire connaître les circonstances du différend et les solutions qu'il recommande comme les plus équitables et les mieux appropriées à l'espèce.

[...]⁶

Le problème de l'embargo sur les armes n'a pas encore été examiné par la sous-commission. Il se présente sous un jour assez obscur. De sérieuses difficultés politiques entravent, ici, les bonnes volontés. Les plus considérables proviennent cependant des Etats-Unis d'Amérique, qui se méfient des mesures d'embargo, sauf quand elles sont destinées à être appliquées à des pays lilliputiens. La Grande-Bretagne, qui avait décrété un embargo sur les armes et munitions destinées à l'Extrême-Orient, a dû faire machine arrière, le Président Hoover n'ayant pas obtenu les pouvoirs qu'il demandait pour prendre les mêmes mesures. La France, qui était favorable à l'embargo, a dû, dans ces conditions, se réserver également. M. Roosevelt sera-t-il plus heureux? L'avenir nous le dira. En attendant, on en est réduit, faute de pouvoir agir d'un commun accord, à laisser la question ouverte.

Encore faudrait-il s'entendre sur la façon dont devrait être appliqué l'embargo. Serait-il appliqué à la fois à la Chine et au Japon? S'il en était ainsi, cette mesure, originellement conçue comme une sorte de sanction, ne profiterait qu'au Japon, déjà abondamment pourvu, nous dit-on, en armes et en munitions, alors que la Chine, qui doit s'approvisionner au dehors, serait atteinte dans ses moyens de défense. L'embargo ne frapperait alors que la victime de l'agression! Aussi d'aucuns ont-ils insisté, dans divers pays, pour que l'embargo fût dirigé exclusivement contre le Japon.

[...]

Pour ce qui est de la Suisse, la question soulève des problèmes délicats, affectant le régime de notre neutralité. Elle devra, le cas échéant, être soumise à un examen approfondi. Constitutionnellement, rien ne s'opposerait, selon nous, à ce que le Conseil fédéral fût investi du pouvoir de décréter des mesures d'embargo. Sa compétence à cet égard serait normalement fixée par une loi fédérale, mais on pourrait, à la rigueur, recourir aussi à un simple arrêté fédéral. C'est un point que nous aurions encore à examiner avec beaucoup d'attention.

Ce problème touche d'ailleurs d'assez près au problème plus général, dont on a beaucoup parlé en Suisse ces derniers temps, de la fabrication et de l'exportation des armes et des munitions. Peut-être aurons-nous l'occasion de vous donner un jour des indications précises à ce sujet.

En ce qui concerne la question de la non-reconnaissance du «Mandchoukuo»⁷, certains progrès ont été enregistrés. La sous-commission s'est réunie tout récemment, en effet, aux fins d'examiner un mémoire d'ensemble qui avait été préparé, pour servir de base de discussion, par les soins du Secrétariat de la Société des Nations.

6. Le 24 février, l'Assemblée de la SdN se prononçait en faveur de la création d'un Comité consultatif chargé de suivre la situation en Chine, composé des représentants des membres du Comité des Dix-Neuf et des représentants du Canada et des Pays-Bas. Ce Comité, réuni dès le 5 mars suivant, décidait de mettre à l'étude la question de l'exportation des armes par rapport à la situation en Extrême-Orient, ainsi que la question de la non-reconnaissance du Mandchoukuo. Ces deux questions furent renvoyées à deux sous-commissions, dans lesquelles la Suisse était représentée.

7. En application du rapport du 24 février, le Conseil fédéral décide, le 4 juillet, de ne reconnaître ni de jure, ni de facto, le régime établi en Mandchourie (E1004 1/341).

Le rapport du Secrétariat, qui avait un caractère confidentiel, était intéressant. Il examinait, sous leurs divers aspects, un certain nombre de questions à la faveur desquelles le gouvernement japonais pourrait être tenté de faire reconnaître indirectement le «Mandchoukuo»: Questions se rapportant à l'adhésion aux conventions internationales, question des timbres et des services postaux, question de la non-reconnaissance d'une monnaie «mandchoue», acceptation de concessions octroyées par les autorités «mandchoues», question des passeports, situation des consuls, etc. Le Département politique avait apporté sa contribution à cet exposé pour la question des adhésions aux conventions internationales. On nous avait demandé de faire connaître, en particulier, les mesures que le Conseil fédéral pourrait prendre, en sa qualité de gérant de certaines conventions internationales, à l'effet de repousser toute tentative du «Mandchoukuo» de se faire reconnaître, par la voie d'une adhésion à une convention, comme membre de la communauté internationale. La réponse que nous avons adressée à Genève à cet égard étant susceptible de vous intéresser, nous vous en communiquons la teneur sous ce pli.

La sous-commission prit connaissance avec intérêt du rapport du Secrétariat de la Société des Nations. Au cours de la discussion, on demanda qu'il fût complété sur certains points. La rubrique réservée à la situation des consuls fera, en particulier, l'objet d'une étude plus approfondie. Nous reviendrons peut-être ultérieurement à l'une ou l'autre de ces questions.

La sous-commission se réunira probablement à nouveau dans un avenir rapproché. Comme vous le voyez, elle n'est pas encore arrivée au terme de ses efforts; elle est en plein travail, mais nous avons tenu, dès maintenant, à appeler particulièrement votre attention sur l'ostracisme juridique dont est frappée l'entité politique que les Japonais désignent sous le nom de «Mandchoukuo» et, notamment, sur les engagements que notre pays a assumés à cet égard en vertu de la résolution de l'Assemblée de la Société des Nations du 24 février 1933.

[...]