

Département Politique Fédéral
Division des Affaires Etrangères

B.56.17.7 - B.56.13.7.1.- CD.
A.21.2.2. Série B No 5.

Berne, le 26 mai 1933.

Confidentiel.

Monsieur le Ministre,

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-japonais, entrée en vigueur de la Convention internationale pour limiter la fabrication et régler la distribution des stupéfiants, du 13 juillet 1931.

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 1933.

A la Légation de Suisse,



Ce rapport, dont vous trouverez le texte officiel sous ce pli, a été adopté à l'unanimité prévue par l'alinéa 6 de l'article 15, puisque, abstraction faite du vote des parties (le Japon a voté contre, la Chine, pour), tous les Etats représentés à l'Assemblée, fors le Siam, qui s'est abstenu, se sont prononcés sans réserve en faveur de ses conclusions.

Nous ne reviendrons pas sur les circonstances qui ont précédé l'adoption de ce rapport. Vous les connaissez. Pour le détail, nous pouvons renvoyer d'ailleurs au texte ci-annexé. Il ne faisait pas de doute qu'après la résolution très nette de l'Assemblée du 11 mars 1932 et sur le vu des constatations et conclusions de la Commission Lytton, l'attitude du Japon ne trouverait pas grâce aux yeux de la Société des Nations.

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 effet, représenté non seulement au sein du Comité des dix-neuf, mais encore au sein du Comité restreint de rédaction (Allemagne, Belgique, Espagne, France, Grande-Bretagne, Italie, Suède, Suisse et Tchecoslovaquie), 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) 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'As-

4.

semblée 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 jugeons 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.

La Société des Nations souffre beaucoup, est-il besoin de le dire, de cet état de choses. Il suffirait, pour s'en rendre compte, de se rapporter à cet égard aux déclarations que faisait, l'autre jour, le vicomte Cecil à la Chambre des Lords.

L'Assemblée extraordinaire, qui avait été saisie du conflit à la demande du Gouvernement chinois, ne s'est pas moins préoccupée de donner une suite pra-

5.

tique à certaines des conclusions adoptées par elle. Le jour même où était voté le rapport susvisé, elle adoptait, en effet, une résolution ainsi conçue:

"L'Assemblée,

Considérant qu'en vertu du paragraphe 3 de l'article 3 du Pacte, l'Assemblée connaît de toute question qui affecte la paix du monde et qu'elle ne saurait, en conséquence, cesser de se préoccuper à ce point de vue des développements du différend sino-japonais;

Considérant qu'il ressort de la partie IV, section III, du rapport adopté par l'Assemblée en vertu du paragraphe 4 de l'article 15, que les Membres de la Société "entendent s'abstenir, à l'égard de la situation en Mandchourie, de toute action isolée et continuer à concerter leur action entre eux, ainsi qu'avec celle des Etats intéressés non membres de la Société"; et "qu'en vue de faciliter autant qu'il est possible l'établissement en Extrême-Orient d'une situation conforme aux conclusions dudit rapport, le Secrétaire général a été chargé de communiquer copie de ce rapport aux Etats non membres de la Société, signataires du Pacte de Paris ou du Traité des Neuf Puissances ou ayant adhéré à un de ces actes, en leur exprimant l'espoir de l'Assemblée qu'ils voudront bien s'associer aux vues exposées dans ledit rapport et, le cas échéant, concerter avec

6.

les Membres de la Société leur attitude et leur action";

Décide d'instituer un Comité consultatif chargé de suivre la situation, de faciliter à l'Assemblée l'exercice de sa mission en vertu du paragraphe 3 de l'article 3, et d'aider aux mêmes fins les Membres de la Société à concerter entre eux, ainsi qu'avec les Etats non membres, leur attitude et leur action.

Le Comité sera composé des représentants des membres du Comité des Dix-Neuf et des représentants du Canada et des Pays-Bas.

Le Comité invitera les Gouvernements des Etats-Unis et de l'Union des Républiques socialistes à collaborer à ses travaux.

Il fera à l'Assemblée des rapports et des propositions toutes les fois qu'il le jugera opportun. Il communiquera aussi ses rapports aux gouvernements des Etats non membres de la Société collaborant à ses travaux.

L'Assemblée reste en session, son Président pouvant la réunir lorsque, après avoir consulté le Comité, il jugera une réunion nécessaire."

Invité à participer aux travaux de ce nouveau Comité, le gouvernement des Etats-Unis fit savoir, par une lettre du 11 mars, qu'il était prêt "à collaborer avec le Comité consultatif de la manière qui pourra être jugée appropriée et possible". Il formulait

toutefois une réserve. "Comme il est nécessaire, exposait-il, que le gouvernement des Etats-Unis exerce son indépendance de jugement quant aux propositions qui pourront être faites ou aux mesures que le Comité consultatif pourra recommander, il semblerait qu'il ne lui serait pas possible de nommer un représentant en qualité de membre dudit Comité." Il se déclarait disposé, en revanche, à y envoyer M. Wilson, Ministre à Berne, en qualité d'observateur.

Quant au gouvernement russe, il déclinait, en termes plutôt embarrassés, l'invitation. Il paraissait emprunter son argument décisif contre toute idée de collaboration directe avec la Société des Nations au fait que "la majorité des Etats qui font ou doivent faire partie du Comité consultatif, plus exactement treize sur vingt-deux, ne maintiennent pas de relations avec l'Union soviétique et font preuve, par conséquent, de dispositions hostiles à son égard". Il ajoutait cependant, probablement pour ne pas faire la partie trop belle à son vieux rival d'Extrême-Orient, que "le gouvernement soviétique, fidèle à sa politique de paix, se solidariserait toujours avec toute action et toute proposition émanant d'organismes internationaux ou de gouvernements déterminés et visant le règlement le plus rapide et le plus équitable du conflit et la consolidation de la paix en Extrême-Orient".

Le Comité consultatif, dans une première séance qu'il tint le 15 mars, désigna M. Lange (Norvège) comme président. Il décida de remercier le gouvernement américain de sa communication et exprima au gou-

vernement soviétique le regret que lui causait son refus de collaboration.

Il décida ensuite de mettre à l'étude les deux questions suivantes:

1^o "La question de l'exportation des armes par rapport à la situation en Extrême-Orient" et

2^o "la question de l'application des engagements contenus dans la partie IV, section III, du rapport adopté par l'Assemblée, le 24 février 1933".

Aux termes de cette section, "les Membres de la Société entendent s'abstenir, notamment à l'égard du régime actuel en Mandchourie, de tout acte de nature à porter préjudice à l'exécution des recommandations du rapport ou d'en retarder l'application. Ils continueront à ne reconnaître ce régime ni de jure ni de facto. Ils entendent s'abstenir, à l'égard de la situation en Mandchourie, de toute action isolée et continuer à concerter leur action entre eux, ainsi qu'avec celle des Etats intéressés non membres de la Société".

La première question fut renvoyée à un sous-comité comprenant les Etats suivants:

Allemagne	Norvège
Belgique	Pays-Bas
Royaume-Uni	Suède
Espagne	<u>Suisse</u>
France	Tchécoslovaquie
Italie	

La seconde question devait faire l'objet des délibérations d'un deuxième sous-comité ainsi constitué:

Allemagne	Mexique
Royaume-Uni	Norvège
Espagne	Pays-Bas
France	Portugal
Italie	<u>Suisse</u>
Etat libre d'Irlande	<u>Turquie</u>

La Suisse se trouve être, de la sorte, représentée dans les deux sous-comités. Quant au représentant des Etats-Unis, il fut convié à suivre les délibérations dans chaque sous-commission.

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, originairement 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. C'est ainsi qu'un journal de Belgique écrivait à ce sujet : "... Rien ne justifierait d'ailleurs l'extension d'une telle décision aux expéditions à destination de la Chine. Son bon droit ayant été solennellement reconnu, il serait inadmissible de la priver arbitrairement des moyens de le faire respecter... Nous voulons espérer qu'en Belgique tout au moins, aucune voix ne fera écho à ceux qu'on entend déjà insinuer qu'après tout, certains Etats continueront, en tout état de cause, à fournir des armes au Japon, et qu'il ne faut pas leur laisser le monopole de ce fructueux commerce..." Ainsi posée, la question est assez troublante, et l'on peut sérieusement se demander si la Société des Nations agirait conformément à l'esprit de son Pacte, qui plaide pourtant tout entier en faveur de l'Etat iniquement assailli, en patronnant un embargo général sur toutes les armes et

munitions à destination et de la Chine et du Japon. Quant à l'embargo unilatéral que vise le journal belge, il est plutôt douteux qu'aucune grande puissance - et les Etats-Unis en tête - ait jamais le courage de se livrer à pareille manifestation à l'égard d'un Japon fermement décidé à poursuivre, coûte que coûte, l'exécution de ses plans.

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", 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.

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 résér-

vée 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.

2. Entrée en vigueur de la convention internationale pour limiter la fabrication et régler la distribution des stupéfiants, du 13 juillet 1931.- La réglementation de la fabrication des alcaloïdes a sans doute été un des plus grands succès de la Société des Nations. Elle ne mettra peut-être pas fin complètement au trafic illicite, mais elle l'enrayera sérieusement. Elle conjurera ainsi le danger qui planait sur le monde et, notamment, sur certaines régions du globe, où le fléau de la drogue décime chaque année des milliers de vies humaines. Comme vous le savez et contrairement à certaines légendes qu'une certaine concurrence commerciale alliée à une

certaine jalousie s'était plu à répandre, la Suisse s'est activement employée à cette oeuvre humanitaire. La convention du 13 juillet 1931 a trouvé en elle un défenseur convaincu, et, dans aucun pays peut-être, on a suivi avec un soin plus vigilant les diverses étapes qui devaient conduire à l'entrée en vigueur de cet instrument international dont vous connaissez l'économie par notre message du 19 septembre 1932 (FF 1932, II, p. 517).

La convention devait entrer en vigueur, conformément à son article 30, quatre-vingt-dix jours après réception par le Secrétariat de la Société des Nations des ratifications ou adhésions de vingt-cinq membres de la Société ou Etats non membres, y compris quatre des Etats fabricants suivants: Allemagne, Etats-Unis d'Amérique, Grande-Bretagne, France, Japon, Pays-Bas, Suisse et Turquie. Le protocole de signature prévoyait, d'autre part, que si, à la date du 13 juillet 1933, l'accord n'était pas entré en vigueur selon les dispositions de l'article 30, le Secrétaire général devrait soumettre la question au Conseil, qui pourrait alors soit convoquer une nouvelle conférence, soit prendre toutes autres mesures jugées opportunes.

Pour que la convention pût entrer en vigueur le 13 juillet, il fallait donc que le nombre de ratifications ou adhésions nécessaire fût atteint à la date du 13 avril 1933. Or, jusqu'au dernier moment, on put se demander si ce nombre serait obtenu. Quelques

15.

jours avant le 13 avril, il s'avéra toutefois que les participations seraient suffisantes pour que la convention entrât en vigueur dans le délai prévu.

La Suisse, pour sa part, déposa son instrument de ratification à la date du 10 avril, après s'être plus ou moins assurée que les principaux Etats fabricants en feraient autant.

Les conditions requises pour l'entrée en vigueur se trouvèrent réalisées le même jour. Les Etats suivants avaient, à cette date, ratifié la convention ou y avaient adhéré:

Ratifications

Allemagne
Etats-Unis d'Amérique
Belgique
Brésil
Canada
Chili
Costa Rica
Cuba
République dominicaine
Egypte
Espagne
France
Grande-Bretagne
Inde
Italie
Lithuanie
Mexique
Monaco
Perse
Portugal
Suède
Suisse
Uruguay

Adhésions

Bulgarie
Hongrie
Nicaragua
Pérou
Salvador
Soudan
Turquie

Postérieurement au 10 avril, les ratifications de la Ville libre de Dantzig, du Guatemala, de la Pologne, de la Roumanie et de la Tchécoslovaquie, ainsi que les adhésions de l'Irlande et d'Haïti ont été encore enregistrées au Secrétariat.

La convention entrera ainsi en vigueur en juillet.

Comme nous le relevions dans le message du Conseil fédéral, la convention avait été élaborée à la hâte. Elle n'était pas exempte d'imperfections. Le temps avait manqué pour en polir les aspérités. C'est ainsi que des doutes naquirent sur le traitement auquel devaient être assujetties les préparations contenant de la codéine.

L'article 13, chiffre 2, de la convention exige, en effet, des parties contractantes qu'elles contrôlent, entre autres, le commerce de la codéine, ainsi que des sels de ce produit. Cette disposition devait-elle également s'appliquer aux préparations de la codéine? D'aucuns l'affirmaient; d'autres - et, en particulier, le Service fédéral de l'Hygiène publique -, se fondant sur certaines déclarations formulées au cours de la Conférence, étaient d'un avis contraire. En faveur de la dernière thèse, on pouvait faire valoir des raisons d'ordre technique et pratique. On faisait observer, en particulier, que, pour extraire la morphine des préparations de codéine, il faut au préalable en récupérer la codéine. Or, le commerce de cette substance étant, de toutes façons, assujetti au

contrôle, une réglementation spéciale du commerce des préparations devenait superflue. On faisait valoir, d'autre part, que les préparations de codéine sont mises dans le commerce sous forme de pastilles, pilules, etc., dont il serait pratiquement impossible de surveiller la vente au détail.

Le doute persistant sur le régime à appliquer auxdites préparations et l'entrée en vigueur de la convention pouvant s'en trouver compromise, il avait été décidé, pour trancher la question, de convoquer à Berne une réunion à laquelle auraient pris part des représentants des principaux pays fabricants. La réunion put toutefois être contremandée, le Secrétariat de la Société des Nations ayant élaboré entre temps un mémorandum d'où il résultait clairement que les négociateurs n'avaient pas entendu soumettre les préparations de codéine à la réglementation. A l'effet de prévenir tout abus, il a toutefois été décidé d'exercer, dans la fabrique même, une surveillance sur la fabrication des préparations dont il s'agit. L'autorité compétente examinera notamment quelles sont les préparations fabriquées, quelle est leur destination et si toute la morphine extraite de l'opium et destinée à entrer dans ces préparations est affectée effectivement à ce but. Cette surveillance s'exercera jusqu'au marchand de gros, mais elle s'arrêtera là, le commerce de détail demeurant libre.

L'exécution de la convention nécessite, cela va sans dire, la refonte de notre législation fédérale sur les stupéfiants. La revision a déjà été pré-

parée par le Service fédéral de l'Hygiène publique et ne demandera plus, d'après les informations qui nous sont fournies, qu'une dernière mise au point avant d'être présentée aux Chambres fédérales. Il est probable que celles-ci pourront traiter la question dans leur session de septembre.

La nouvelle loi répondra à toutes les exigences de la convention de 1931. Elle visera, en particulier, l'ensemble des produits soumis à limitation. Il en résultera que divers arrêtés du Conseil fédéral promulgués ces dernières années pour assujettir au contrôle des produits non visés par la loi de 1924 deviendront sans objet. Les mesures de contrôle, d'autre part, seront strictes et les sanctions plus sévères. Les compétences des Cantons seront réduites, celles de la Confédération étant augmentées d'autant.

L'avenir montrera si tous les espoirs qu'on a fondés sur la convention de 1931 se réaliseront dans la pratique. Nous ne pouvons qu'en exprimer très sincèrement le souhait.

Veillez agréer, Monsieur le Ministre, l'assurance de notre haute considération.

2 annexes.

Le Chef
de la Division des Affaires Etrangères:
(sig.) M. de Stoutz.