

Folio 371

15. Mai 34 RI

70

Département Politique Fédéral  
Division des Affaires Etrangères

B.56.15.Russie.-EF.

Berne, le 12 mai 1934.

Monsieur le Ministre,  
Monsieur le .....

Une de nos Légations nous a demandé de lui faire connaître notre manière de voir à l'égard d'une candidature éventuelle de l'U.R.S.S. à la Société des Nations.

Le problème intéressant toutes nos Missions diplomatiques, nous avons cru devoir leur faire parvenir quelques informations à ce sujet.

Si la question de l'entrée de la Russie dans la Société des Nations est discutée un peu partout, le Conseil fédéral ne s'en est pas encore occupé. Il ne pourrait le faire qu'en toute connaissance de cause, c'est-à-dire lorsqu'il connaîtra tous les éléments du problème. Or, à l'heure actuelle, on ignore encore quelle sera l'attitude du gouvernement soviétique. On ne sait pas s'il présentera effectivement sa candidature à la prochaine Assemblée de la Société des Nations. On n'est, en tout cas, pas mieux renseigné à cet égard à Londres qu'à Berne. Tout récemment, Sir John Simon, répondant à une question qui lui avait été posée au Parlement, déclarait qu'il ne possédait aucun renseignement sur les intentions russes.

Il n'en reste pas moins que partisans et adversaires d'une accession de la Russie à la Société des Nations échangent d'ores et déjà leurs arguments. Les pre-

A la Légation de Suisse,

• Athènes • Bruxelles  
• Belgrade • Bucarest  
• Berlin • Buenos Aires

• Istanbul • Prague ✓ Varsovie  
• La Haye • Rio de Jan. ✓ Vienne  
• Londres • Rome ✓ Washington  
• Madrid • Stockholm  
• Paris • Tokio

Au Consulat général de Suisse,

• Montréal  
• Shanghai.

Dodis



miers voient dans l'arrivée des Soviets à Genève un renfort dont devrait se réjouir une Société des Nations affaiblie par le départ du Japon et de l'Allemagne; les seconds prédisent que la participation de l'Etat communiste à l'institution du Quai Wilson consommerait bientôt la ruine de la Société des Nations.

En Suisse, les esprits sont aussi divisés. Dans les milieux socialistes, on ne verrait évidemment pas de mauvais oeil une collaboration soviétique à Genève. Dans les milieux bourgeois, l'opinion contraire paraît prédominer, encore qu'il ne soit pas absolument certain que, dans nos sphères économiques et commerciales avides de débouchés propres à atténuer les effets de la crise, on ne soit pas porté à jeter le voile sur le passé chargé des disciples de Lénine. En tout état de cause, l'entrée de la Russie dans la Société des Nations rencontrera chez nous de farouches adversaires. "Les loups, dit "Journal de Genève" (27 mars 1934), seraient dans la bergerie." "La Société des Nations, déclare l'"Entente internationale contre la IIIe Internationale" ("La Liberté", du 6 février 1934), deviendrait la proie des bolcheviks, qui en profiteraient pour envenimer tous les rapports, déjà difficiles, entre ses membres, et se serviraient de Genève comme du forum mondial précieux pour leur politique de désordre, de révolution et de misère." "Wir sehen in einem Eintritt der Sovietunion in den Völkerbund keine Stärkung, opine de son côté le "Berliner Tagblatt" (4 avril), sondern eine bedenkliche Schwächung. Und wir glauben nicht, dass die

Sovietregierung mit ihrem Eintritt ihre Zersetzungsarbeit in den übrigen Staaten aufgeben würde. Im Gegenteil, sie würde die Mitgliedschaft benützen, um sie um so intensiver zu betreiben."

La Suisse pourrait évidemment s'opposer à la candidature russe, mais son veto n'aurait, comme on sait, rien de décisif. L'admission dans la Société des Nations ne requiert pas, en effet, un vote d'unanimité. Il suffit, selon l'article 1er du Pacte, d'une majorité des deux tiers. Or, dans les conjonctures actuelles, il serait bien osé de prétendre, après le nouveau succès diplomatique obtenu tout récemment par M. Litvinoff aux Etats-Unis d'Amérique, qu'il se trouverait plus d'un tiers des membres de la Société des Nations pour s'opposer à la demande d'admission de l'U.R.S.S.. Il y a même tout lieu d'admettre le contraire, vu le nombre respectable d'Etats qui ont reconnu de jure le gouvernement russe et qui, logiquement, ne pourraient guère lui refuser l'accès de la Société des Nations. S'il en était ainsi - et il serait facile de s'en assurer, le moment venu, lorsque la question serait soumise aux délibérations de l'Assemblée, - le Conseil fédéral aurait à examiner s'il siérait que la Suisse se confinât dans une opposition irréductible, au risque même de se trouver seule à faire obstacle à l'admission de la Russie.

L'U.R.S.S. admise au sein de la Société des Nations, quelle serait notre position à l'égard de ce pays ? Qu'y aurait-il de changé à la situation

résultant du fait que nous n'avons reconnu ni en droit ni en fait le gouvernement de Moscou ? Après avoir examiné attentivement la question, nous sommes arrivés à la conclusion que nous serions amenés à reconnaître la Russie dans une mesure qui se rapprocherait sensiblement de la reconnaissance de jure du droit traditionnel. L'admission crée même un mode de consécration de la personnalité juridique des Etats, dont la portée, à certains égards, est plus grande que celle de la reconnaissance du droit des gens classique. Elle assure, en effet, au bénéficiaire tous les avantages découlant du Pacte de la Société des Nations. Les Etats membres seraient tenus, en cas d'agression caractérisée, de lui prêter appui, obligation que n'impliquerait nullement une reconnaissance de jure. L'admission reviendrait ainsi, a-t-on fait observer, à obliger un Etat à reconnaître l'Etat admis contre sa volonté. Cette conclusion paraît si radicale que des auteurs, comme Rougier par exemple, qui la déduisaient logiquement du système du Pacte, ont hésité à s'y rallier sans réserve. D'autres, tels Fauchille et Coucke, n'ont pas reculé devant pareille déduction. Du moment, déclare Coucke, que l'on est prêt, en cas de violation caractérisée de l'article 16 du Pacte, à porter aide et assistance à un Etat, on ne voit guère comment on pourrait lui dénier le bénéfice d'une reconnaissance de jure.

Entre l'admission et la reconnaissance, il existe cependant des différences sur lesquelles on pourra, le cas échéant, insister. Coucke lui-même re-

connaît que les deux modes de consécration de la personnalité juridique n'ont pas nécessairement les mêmes effets. "Il ne manque en somme à l'admission, écrit-il, pour sortir, indépendamment des effets qui lui sont propres tous ceux qui résultent de la reconnaissance, que d'être suivie de la réception et de l'envoi d'agents diplomatiques." Si donc nous étions obligés d'entretenir certains rapports avec la Russie soviétique le jour où elle entrerait dans la Société même contre notre gré, ces rapports n'iraient pas nécessairement jusqu'à l'établissement de véritables relations diplomatiques entre Berne et Moscou.

Quant à la question d'une délégation permanente de l'U.R.S.S. auprès de la Société des Nations, elle est plus simple. Dès l'instant que la Russie serait reçue dans la Société avec toutes les prérogatives d'un Etat membre, nous ne voyons pas comment nous pourrions faire obstacle à son désir d'être représentée, comme d'autres pays, à Genève. On ne manquerait pas de nous opposer l'article 7 du Pacte et la pratique suivie jusqu'ici pour faire valoir le droit de l'U.R.S.S. et même celui de la Société des Nations d'organiser leurs rapports de la manière qui leur paraît la meilleure. Le pays siège ne serait pas fondé, dirait-on, à entraver, de quelque manière que ce fût, les relations entre un Etat membre et la Société. Les intérêts suisses devraient s'effacer, sous ce rapport, devant les intérêts de la Société des Nations. Le siège de la Société ne comporte pas que des avantages pour le pays de domici-

6.

le. Il implique aussi des sacrifices. Mais cette constatation ne nous empêcherait nullement, pensons-nous, de demander, le cas échéant, des garanties. Si l'U.R.S.S. aurait le droit strict d'avoir ses agents auprès de la Société des Nations, nous n'aurions pas moins celui d'être protégés contre toute propagande subversive propre à mettre en péril l'existence même de notre Etat. Ce serait une question à examiner entre nous et la Société des Nations, voire avec l'U.R.S.S..

Telles sont les quelques remarques préliminaires qu'il nous a paru possible de vous communiquer dès maintenant au sujet d'un problème qui vous intéresse et que le Conseil fédéral aura prochainement l'occasion d'examiner si tant est que, poussée par certaines grandes puissances, la Russie des Soviets manifestait effectivement le désir d'accéder à l'institution de Genève.

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

*Le Chef*  
*de la Division des Affaires étrangères*

*Duisin*