

CONSEIL FÉDÉRAL
Procès-verbal de la séance du 28 octobre 1935

1804. Mesures de sanctions contre l'Italie

Département politique. Proposition du 28 octobre 1935

Par une proposition en date du 24 octobre, le Département politique a saisi le Conseil fédéral d'un projet d'arrêté relatif à l'embargo sur les armes, munitions et matériels de guerre à destination de l'Ethiopie et de l'Italie¹.

Cet arrêté entrerait en vigueur le 31 de ce mois.

Le Département a, d'autre part, établi, d'entente avec le Département de l'économie publique:

1) Le texte de la communication qui doit être faite, jusqu'au 28 octobre, à M. le secrétaire général de la Société des Nations au sujet des mesures de sanctions à prendre par la Suisse en application de l'article 16 du Pacte²;

2) un avant-projet d'arrêté relatif aux mesures financières et dont pourrait s'inspirer le Département des finances et des douanes pour soumettre au Conseil fédéral, dans une prochaine séance³, un projet définitif d'arrêté.

Pour ce qui est des sanctions économiques, le Département de l'économie publique soumettra au Conseil fédéral, d'entente avec le Département des finances et des douanes, les projets d'arrêtés qu'il conviendra d'édicter⁴.

Les arrêtés dont le projet sera établi par les Départements de l'économie publique et des finances et des douanes entreraient en vigueur à la date fixée par le Comité de coordination à Genève.

En conséquence, le Département politique propose:

1) de faire parvenir à M. le secrétaire général de la Société des Nations la communication dont le texte est soumis au Conseil;

2) de charger le Département des finances et des douanes de bien vouloir, en s'inspirant du projet soumis au Conseil, soumettre ultérieurement au Conseil fédéral un projet d'arrêté concernant les sanctions financières;

3) de charger le Département de l'économie publique de bien vouloir soumettre au Conseil fédéral, d'entente avec le Département des finances et des douanes, les projets d'arrêtés à édicter en matière économique.

Le Problème a déjà fait l'objet de discussions au cours des séances précédentes.

A la séance du 22 octobre, M. le Ministre Stucki, appelé à donner quelques renseignements complémentaires en ce qui concerne les sanctions financières, a exposé entre autres que la Suisse, ayant participé à la déclaration statuant que

1. Cf. annexe I au présent document.

2. Cf. annexe II au présent document. Pour le texte de l'article 16, cf. n° 145, n. 5.

3. Cf. n° 174.

4. Cf. n° 179.

l'Italie a rompu le Pacte des Nations⁵, devait maintenant aussi participer aux sanctions conformément à l'article 16 du Pacte. Nous ne pouvons faire valoir notre neutralité que pour autant qu'elle est de nature militaire; par contre, nous ne pouvons pas invoquer la neutralité économique. Il nous faut donc tâcher d'obtenir que le transit de marchandises du Nord au Sud, ainsi que l'importation de marchandises venant de l'Italie ne soient pas interdits. L'interdiction de livrer des armes ne joue aucun rôle. De même l'arrêt des relations financières n'est pas d'importance. Il nous faut par contre empêcher qu'il nous soit interdit de venir en aide à nos sociétés succursales établies en Italie. Le problème le plus difficile est celui des sanctions économiques. Il s'agirait en somme de ne prononcer l'embargo que pour les matières premières qui sont contrôlées par les membres de la Société des Nations. Ainsi le charbon, la benzine, le pétrole, le cuivre, le minerai ne figureraient pas sur la liste des matières premières interdites. Dès lors, le transit de ces marchandises à travers la Suisse serait également libre aussi longtemps que l'Allemagne ne se joint pas à l'embargo⁶. Ainsi la Suisse ne serait en somme que touchée pour les vieux fers et débris de fer, ainsi que pour quelques alliages sans importance⁷. Telle serait la solution d'après les propositions françaises⁸. — La solution envisagée par l'Angleterre prévoit l'interdiction absolue de toute exportation, donc aussi de toute exportation de la Suisse en Italie⁹. Il s'agit pour nous de 60 à 70 millions de francs et d'environ 10 000 ouvriers. Une telle mesure d'interdiction aurait des conséquences extrêmement graves pour notre pays. Presque tous les pays se sont ralliés à la proposition anglaise, même ceux qui ont un bilan commercial actif. Il serait très difficile pour nous de repousser la solution anglaise, en invoquant notre neutralité économique. Il serait préférable de proposer pour nous un régime spécial sur la base des compensations; cela aurait pour avantage pour les autres pays de les dispenser de nous fournir des contre-prestations¹⁰ pour les pertes que nous subirions du fait que nous serions empêchés d'exporter en Italie. Il va sans dire qu'il nous faudrait en même temps déclarer que nous ne voulons pas exploiter ce régime spécial en notre faveur, mais que nous resterions dans le cadre actuel des importations et exportations. L'orateur dit qu'il a exprimé cette opinion vis-à-vis du comité des dix-huit¹¹, comme étant son opinion personnelle, et que celle-ci n'a rencontré ni critique, ni aussi, il est vrai, d'approbation formelle, étant donné que le comité ne sera en mesure de s'occuper de cette suggestion que lorsqu'il sera en présence de propositions formelles du Conseil fédéral. Mais il semble que cette solution ne rencontrerait pas d'oppositions notables.

L'échange de vues du 22 octobre, continuant celui du 15, et notamment la dis-

5. Cf. annexe au n° 154.

6. Sur l'attitude de l'Allemagne, cf. n° 173.

7. Cf. annexe au n° 167.

8. Cf. n° 160, n. 2.

9. La proposition III du Comité de Coordination, qui reprend la solution envisagée par l'Angleterre, prévoit en réalité la prohibition de l'importation des marchandises italiennes dans les pays membres de la SdN (cf. n° 160, n. 2). La prohibition des exportations vers l'Italie, dont il est question ici, ne constituerait donc qu'une mesure de rétorsion adoptée par l'Italie à l'encontre des pays ayant adhéré à la proposition III du Comité de Coordination.

10. Conformément à l'alinéa 3 de l'article 16 du Pacte. Cf. n° 145, n. 5.

11. Cf. n° 160 et n. 8.

cussion au cours de la présente séance aboutissent à l'approbation du projet de lettre et des autres propositions soumises par le Département politique en date de ce jour. Cependant, quelques légères modifications rédactionnelles sont apportées au projet de lettre. Il est notamment décidé de remplacer les expressions «suisse-française», «suisse-alsacienne», etc. par le terme «région de langue française» ou «de langue italienne», etc. Tous les membres sont également d'accord que l'interdiction de l'exportation d'armes ne concerne pas seulement les armes qui seraient destinées à l'Italie, mais comprenne aussi les armes et le matériel de guerre pour l'Ethiopie.

Ces propositions sont *approuvées* sous réserve de suppression du mot «rigide» à l'art. 2 de l'avant-projet concernant les mesures financières et de modifications de forme à la lettre à la Société des Nations.

ANNEXE I

E 1004 1/354

CONSEIL FÉDÉRAL

Procès-verbal de la séance du 28 octobre 1935

1805. Embargo sur les exportations d'armes, munitions et matériels de guerre à destination de l'Ethiopie et de l'Italie

Département politique. Proposition des 19 et 24 octobre 1935

Dans sa séance du 22 octobre, le Conseil fédéral a examiné la proposition du Département politique du 19 du même mois, relative à l'embargo sur les armes, munitions et matériels de guerre à destination de l'Italie.

Sur la proposition du chef du Département politique et après discussion, il a décidé, pour des raisons tirées de la Convention de La Haye, du 18 octobre 1907¹², concernant les droits et les devoirs des puissances et des personnes neutres en cas de guerre sur terre, d'étendre l'embargo aux armes, munitions et matériels de guerre destinés à l'Ethiopie. Il n'a donc pas adhéré, par souci de sauvegarder entièrement notre neutralité militaire, au chiffre 1 de la proposition du Comité de coordination¹³, qui demandait aux gouvernements de rapporter immédiatement toutes mesures tendant à interdire ou à restreindre l'exportation, la réexportation et le transit des armes, munitions et matériels de guerre à destination de l'Ethiopie.

Le chiffre 2 de la proposition du Comité de coordination prévoit que les mesures d'embargo devront être prises immédiatement.

A ce jour, vingt-six gouvernements ont accepté la proposition n° 1 du Comité de coordination et ont mis l'embargo sur les armes, munitions et matériels de guerre à destination de l'Italie.

Il conviendrait, dans ces conditions, de prendre, sans plus de délai, l'arrêté prohibant l'exportation, la réexportation et le transit d'armes, munitions et matériels de guerre destinés aux deux belligérants.

12. Cf. *RO*, 1910, vol. 26, pp. 241 ss., pour l'ensemble des conventions signées à La Haye le 18 octobre 1907; pour le texte de la Convention concernant les droits et les devoirs des Puissances et des personnes neutres en cas de guerre sur terre, cf. pp. 376 ss. Selon l'article 9 de cette convention: Toutes mesures restrictives ou prohibitives prises par une Puissance neutre à l'égard des matières visées par les articles 7 [armes, munitions, et, en général, tout ce qui peut être utile à une armée ou à une flotte] et 8 [câbles télégraphiques ou téléphoniques] devront être uniformément appliquées par elle aux belligérants.

13. Cf. n° 160, n. 5.

Cette décision peut fort bien être prise indépendamment de la décision qui interviendra au sujet des autres mesures de sanctions.

En conséquence et vu la proposition du Département politique du 24 octobre, modifiant celle du 19 dudit mois, il est

décidé:

1°) d'accepter, à l'exception du chiffre 1, la proposition n° 1 du Comité de coordination relative aux armes, munitions et matériels de guerre à destination de l'Ethiopie et de l'Italie;

2°) d'adopter à cet effet l'arrêté dont le projet est soumis au Conseil pour approbation, toutefois en y apportant une inversion dans le préambule;

3°) de publier ledit arrêté dans le Recueil des lois¹⁴ et d'en notifier les termes au Secrétaire général de la Société des Nations.

ANNEXE II

E 2001 (C) 5/161

*Le Chef du Département politique, G. Motta,
au Secrétaire général de la Société des Nations, J. Avenol*

N

Berne, 28 octobre 1935

En nous référant à vos communications n°s C. L. 159 et 168, en date des 15 et 20 octobre¹⁵, relatives aux «propositions» émanant du Comité de coordination, nous avons l'honneur de porter à votre connaissance que le Conseil fédéral confirme dans toute sa teneur la déclaration faite le 10 octobre¹⁶, par son premier délégué à l'Assemblée de la Société des Nations, au sujet de la collaboration de la Suisse quant à l'application de l'article 16 du Pacte.

En conséquence, le Gouvernement de la Confédération a décidé d'interdire, dès le 31 octobre 1935, l'exportation, la réexportation et le transit, à destination de l'Ethiopie et de l'Italie, des catégories d'armes, munitions et matériels de guerre énumérées dans la liste arrêtée par le Comité de coordination. Il a également interdit l'exportation, aux fins de réexportation en Ethiopie et en Italie, des mêmes catégories d'armes, munitions et matériels de guerre dans des pays autres que l'Ethiopie ou l'Italie. Vu l'article 9 de la convention de La Haye, du 18 octobre 1907, concernant les droits et les devoirs des puissances et des personnes neutres en cas de guerre sur terre et notre statut de neutralité, il ne nous a pas été possible de renoncer à l'embargo sur les armes, munition et matériels de guerre à destination de l'Ethiopie.

Le Conseil fédéral accepte la Proposition n° 2 du Comité de coordination (mesures financières), sauf à préciser certaines modalités d'application; il accepte également la Proposition n° 4 (embargo sur certaines exportations à destination de l'Italie). Il est prêt à prendre, pour le jour qu'indiquera le Comité de coordination, les mesures que comportent ces deux propositions.

Il prend acte de la Proposition n° 5 (organisation de l'appui mutuel)¹⁷.

En ce qui concerne la Proposition n° 3 (interdiction des importations venant d'Italie), le Conseil fédéral prie le Comité de coordination de considérer ce qui suit:

On ne saurait nier, et cela n'a jamais été contesté dans les discussions qui ont eu lieu jusqu'à pré-

14. Arrêté du Conseil fédéral concernant l'exportation, la réexportation et le transit d'armes, munitions et matériels de guerre à destination de l'Ethiopie et de l'Italie, du 28 octobre 1935 (RO, 1935, vol. 51, pp. 705—707).

15. Non reproduit.

16. Cf. annexe au n° 154.

17. Adoptée le 19 octobre par le Comité de Coordination (JO. SDN, 1935, Supplément spécial n° 145, pp. 25 ss.).

sent, que la Suisse se trouve, vis-à-vis du conflit actuel, dans une situation vraiment tout à fait exceptionnelle. Il suffit de rappeler que la Confédération suisse est formée de populations de langue alémanique, française, italienne et ladine ou romanche. Les régions italiennes de la Suisse parlent la langue du pays contre lequel des mesures très rigoureuses doivent être appliquées. Les relations de ces régions de langue italienne avec l'Etat voisin, tant dans le domaine de la culture que du commerce, sont, par conséquent et tout naturellement, très étroites et sont d'ailleurs encore favorisées par le fait que leurs frontières sont ouvertes vers le sud, de hautes montagnes rendant moins faciles, en revanche, leurs communications avec le reste du pays.

De plus, la Suisse ne livre, dans son ensemble, à l'Italie aucune marchandise dont celle-ci ne pourrait se passer facilement. Font exception quelques matières premières, qui ne pourront, toutefois, plus être envoyées dans la péninsule, par suite de la Proposition n° 4 que nous acceptons. Si, dans de telles conditions, la Suisse adhérerait à la Proposition n° 3, elle perdrait sûrement toute son exportation à destination de l'Italie, briserait d'anciens et forts liens et condamnerait environ dix mille personnes à un chômage irritant et sans profit pour personne.

La paragraphe 3 de l'article 16 du Pacte, dont la valeur juridique est égale à celle des autres dispositions de l'article, donne à la Suisse le droit de se faire indemniser par les autres membres de la Société des Nations des sacrifices spéciaux qui lui sont imposés. Ce principe est reconnu au surplus dans la recommandation n° 5 du Comité de coordination. Le Conseil fédéral a examiné ce dernier document avec la plus grande attention et a acquis la conviction que même si les autres Etats membres faisaient preuve de la meilleure volonté — ce dont il ne peut douter un seul instant — il resterait malheureusement impossible d'offrir à la Suisse une compensation, fût-elle partielle, pour les lourdes pertes que lui causerait l'application de la Proposition n° 3. En fait, comment lesdits Etats pourraient-ils réparer les dommages politiques, intellectuels et moraux qu'entraînerait une rupture de toutes relations économiques entre les parties de langue italienne de la Suisse et l'Italie? Une compensation de quelque valeur ne paraît pas non plus concevable en faveur de l'économie générale de la Suisse, si l'on considère la structure spéciale de l'exportation suisse, comparée à celle des ventes de l'Italie à l'étranger. Les marchandises exportées par la Suisse sont, en effet, fort diverses; leur qualité étant, en outre, adaptée le plus souvent à des besoins particuliers, elles accusent des prix qui se différencient notablement de ceux des produits de pays tiers. Même si les autres Etats membres lui faisaient des concessions spéciales très étendues, en matière de politique commerciale, la Suisse ne pourrait donc guère compter écouler sur d'autres marchés une importante partie des marchandises qu'elle a exportées jusqu'à présent en Italie.

Les représentants de la Suisse donneront volontiers au Comité de coordination des explications encore plus détaillées sur ces faits incontestables.

Le Conseil fédéral, malgré la situation particulière de la Suisse, ne part cependant pas du point de vue qu'il ne peut ou ne veut participer à des mesures tendant à atteindre le but visé par la Proposition n° 3. Il est également disposé, à cet égard, à prêter sa collaboration sous une forme qui non seulement ne nuise pas à l'objectif commun, mais soit de nature à réaliser pleinement le même effet par des moyens différents et supportables pour la Suisse. Le but est d'empêcher que l'Italie puisse acheter avec les devises provenant de son exportation les marchandises qui lui seraient nécessaires pour la conduite de la guerre. La Suisse appartient au petit nombre des Etats dont le commerce avec l'Italie a procuré, jusqu'à présent, à ce pays un excédent de devises assez important. Le Conseil fédéral est prêt à faire en sorte que cet excédent disparaisse en supprimant les paiements directs. Ce résultat peut être obtenu, sans plus, par la voie d'un trafic direct de compensation, sans remise de devises.

D'autre part, afin d'écarter d'emblée l'objection d'après laquelle le commerce suisse, grâce à cette procédure, pourrait se développer au détriment des intérêts des autres Etats membres — supposition que les représentants du Conseil fédéral ont déjà écartée à plusieurs reprises, de la façon la plus catégorique — le Conseil fédéral est disposé à prendre les mesures nécessaires pour que le trafic des marchandises italo-suisse ne dépasse pas le volume qu'il a eu jusqu'à présent.

Les représentants de la Suisse se tiennent, sur ce point aussi, à la disposition du Comité de coordination pour lui donner tous autres renseignements et précisions utiles.

Le Conseil fédéral se plaît à espérer que les Etats représentés au Comité de coordination reconnaîtront l'esprit de solidarité qui l'anime; la solution préconisée s'éloigne, il est vrai, de la Proposition n° 3 dans la méthode à suivre, mais s'identifie avec elle quant au but à atteindre.