

CONSEIL FÉDÉRAL
Procès-verbal de la séance du 4 septembre 1936

1463. Réforme de la Société des Nations¹

Département politique. Proposition du 2 septembre 1936

Le 4 juillet dernier, l'Assemblée de la Société des Nations a adopté une résolution ainsi conçue:

«L'Assemblée,

1. Convoquée à nouveau sur l'initiative du gouvernement de la République argentine ensuite de la décision du 11 octobre 1935 d'ajourner sa session, pour examiner la situation issue du conflit italo-éthiopien²;

2. Prenant acte des communications et déclarations qui lui ont été faites à ce sujet;

3. Constatant que diverses circonstances ont empêché l'application intégrale du Pacte de la Société des Nations;

4. Restant fermement attachée aux principes du Pacte, principes qui trouvent également leur expression dans d'autres actes diplomatiques tels que la déclaration des Etats américains en date du 3 août 1932³, excluant le règlement par la force des questions territoriales;

5. Désireuse de renforcer l'autorité de la Société des Nations en adaptant l'application de ces principes aux leçons de l'expérience;

6. Persuadée qu'il importe d'accroître l'efficacité réelle des garanties de sécurité que la Société offre à ses membres;

Emet le vœu que le Conseil:

a) Invite les gouvernements des membres de la Société à faire parvenir au Secrétaire général, autant que possible avant le 1^{er} septembre 1936, toutes propositions qu'ils estimeraient devoir présenter en vue de perfectionner, dans l'esprit et les limites indiquées ci-dessus, la mise en œuvre des principes du Pacte;

b) Charge le Secrétaire général de soumettre à une première étude et notamment de classer lesdites propositions;

c) Fasse rapport à l'Assemblée, lors de sa prochaine session, sur l'état de la question.»

1. Cf. aussi n° 255.

2. Cf. rubrique I.4: Société des Nations, conflit italo-éthiopien ...

3. Déclaration, motivée par le conflit entre la Bolivie et le Paraguay à cause du Chaco (cf. annexe au n° 186, n. 16), ainsi conçue:

Les nations d'Amérique déclarent ... qu'elles ne reconnaîtront aucun règlement territorial de ce conflit, qui n'ait été obtenu par les moyens pacifiques, ni la validité d'acquisitions territoriales qui auront été procurées en vertu de l'occupation ou de la conquête par la force des armes.

Le 10 octobre 1933, cette déclaration allait être suivie de la signature du pacte Saavedra-Lamas. Cf. n° 257, n. 6.

Le Département politique a examiné la question avec la plus sérieuse attention et est arrivé à la conclusion qu'il conviendrait de répondre à l'invitation de l'Assemblée. La Suisse ne peut, en effet, que saisir l'occasion qui s'offre à elle d'exprimer son opinion sur certains problèmes fondamentaux soulevés par la réforme envisagée du Pacte, tout en appelant, une fois de plus, l'attention sur la situation spéciale qu'elle occupe au sein de la Société des Nations.

Un projet de réponse élaboré par le Département a été examiné avec le concours de MM. les professeurs Huber et Burckhardt⁴. Le texte remanié sorti de cet échange de vues approfondi a été soumis aux membres de la délégation suisse à l'Assemblée⁵.

La délégation suisse s'est mise d'accord sur le texte qui figure à l'annexe⁶; il diffère fort peu du texte qui lui avait été soumis pour examen.

Il est

décidé:

Le projet de lettre à adresser au Secrétaire général de la Société des Nations en ce qui concerne la réforme éventuelle du Pacte est approuvé⁷.

4. Cf. annexe I au présent document.

5. Le 1^{er} septembre précédent. Cf. PV de la séance in E 2001 (C) 5/131.

6. Cf. annexe II au présent document.

7. Le 11 décembre 1936, le Conseil fédéral s'occupe à nouveau de la réforme du Pacte de la SdN, et il approuve une proposition du DPF, datée du 3 décembre, qui expose notamment ce qui suit:

L'Assemblée de la Société des Nations, lors de sa dernière session [21 septembre—10 octobre], a chargé une commission de 28 membres, dont fait partie la Suisse, d'étudier «toutes propositions ... formulées par les gouvernements concernant la mise en œuvre des principes du Pacte et les problèmes s'y rattachant». La commission se réunit le 7 décembre à Genève.

Le Conseil fédéral décide de désigner C. Gorgé comme délégué dans la commission chargée d'étudier la réforme du Pacte, et de lui octroyer les instructions suivantes:

1° Accepter toute possibilité d'améliorer effectivement l'action conciliatrice de la Société des Nations;

2° Pour ce qui est de l'article 16, en faire objectivement la critique et préciser, en tout état de cause, notre position d'Etat neutre comme nous l'avons fait lors du conflit italo-éthiopien;

3° Intervenir en faveur du principe de l'universalité même au prix d'un prétendu affaiblissement du Pacte; insister pour que la Société des Nations ne néglige aucune possibilité de s'assurer, sous une forme ou une autre, la collaboration des grands pays qui, actuellement, se trouvent à l'écart de son action;

4° Se montrer favorable, en principe, à une application raisonnable de l'article 19 du Pacte, mais sans sortir de la réserve qui nous est imposée par notre politique traditionnelle. (PVCF n° 2005 du 11 décembre 1936, E 1004 1/361).

Cf. aussi Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la fin de la XVI^e et sur la XVII^e assemblée de la Société des Nations, du 18 décembre 1936 (FF, 1936, III, pp. 469ss.).

ANNEXE I

E 2001 (C) 5/131

Séance sur la révision du Pacte de la Société des Nations tenue
au Département politique fédéral⁸PV⁹

Berne, 24 août 1936

Sont présents:

M. le Conseiller fédéral G. Motta, chef du Département politique fédéral,
 M. le professeur Max Huber, président du Comité international de la Croix-Rouge,
 M. le professeur W. Burckhardt,
 M. le ministre P. Bonna, chef de la Division des affaires étrangères,
 M. C. Gorgé, conseiller de légation, chef de la Section de la Société des Nations du Département
 politique,
 M. H. Voirier, juriste à la Division des affaires étrangères.

M. *Motta* ouvre la séance à 9 heures.

Il a tenu à convoquer tout d'abord une séance restreinte pour examiner la question de la révision du Pacte. Cette question sera encore discutée au Conseil fédéral. M. Motta verra ensuite s'il y a lieu de convoquer une séance plus nombreuse.

Il ne semble pas que l'Assemblée de la Société des Nations puisse faire grand'chose, lors de sa prochaine session¹⁰, pour la révision du Pacte. Le problème n'est pas encore mûr, les divergences sont trop grandes. A part la déclaration très courte de M. Delbos¹¹, aucune proposition n'a été envoyée, d'ailleurs, au Secrétariat de la Société des Nations jusqu'à présent. On peut toutefois voir d'ores et déjà certaines tendances. C'est ainsi que le groupe formé par la France, la Petite-Entente et l'U.R.S.S. ne veut de révision que dans le sens d'un renforcement de l'article 16¹². On se demande quelle sera l'attitude de l'Italie. On peut penser qu'elle interviendra dans la discussion au mois de septembre.

La question qui se pose pour nous est celle de savoir si nous devons profiter de l'occasion qui se présente pour faire une communication au Secrétariat de la Société des Nations. Si la réponse est affirmative, que devrions-nous dire? Dans le cas où nous voudrions exposer nos vœux pour la révision d'ensemble du Pacte, il faudrait songer aux procédures utilisables. On ne peut pas réviser par le moyen de résolutions interprétatives. Interpréter, ce n'est pas réviser. Mais la procédure d'amendement est très difficile, on le sait. Nous pourrions nous borner, d'autre part, à ce qui touche particulièrement nos intérêts vitaux. Il y aurait intérêt en tout cas à parler de notre situation spéciale, car il ne faut pas se cacher que cette situation peut donner naissance à des mouvements populaires tendant à notre sortie de la Société des Nations. Nous nous trouverions, devant de tels mouvements, dans une situation tout autre qu'en 1920¹³. L'attitude des partis politiques est, en effet, sensiblement différente.

M. Motta est venu à la séance sans idées préconçues. Sa préoccupation essentielle est de savoir si nous devons profiter de l'occasion pour éclaircir notre situation; jamais cette situation n'a autant préoccupé M. Motta que pendant le conflit italo-éthiopien, surtout au moment où l'on a pu croire

8. Note. Pour faciliter la discussion, M. Gorgé avait rédigé une étude intitulée «Quelques idées pour servir de contribution à l'examen des questions touchant à la réforme de la Société des Nations». On trouve ce document au dossier. (*Non reproduit.*)

9. *Non signé.*

10. *Sur la XVII^{ème} session ordinaire de l'Assemblée, qui aura lieu du 21 septembre au 10 octobre, cf. JO. SDN, 1936, Supplément spécial n° 155.*

11. *Datée du 14 août. Cf. JO. SDN, 1936, Supplément spécial n° 154, p. 8.*

12. *Cf. n° 145, n. 5.*

13. *Année d'adhésion de la Suisse à la SdN. Cf. DDS vol. 7-II, rubrique I: La Suisse et la Société des Nations.*

que les sanctions allaient passer du domaine économique au domaine militaire. Il ne faudrait pas que nous nous trouvions une seconde fois dans une situation pareille.

M. Huber pense que nous ne pouvons pas laisser passer l'occasion. Notre situation n'est pas claire, elle est même dangereuse. Il est impossible de rester dans cette situation. Plus tard, il pourrait être beaucoup plus difficile d'intervenir.

En soi, une révision du Pacte serait hautement souhaitable. Le Pacte a de nombreux défauts, il ne correspond plus à la situation actuelle. Une révision aurait d'ailleurs cet avantage qu'elle permettrait au peuple suisse, par le jeu du referendum, de prendre position à l'égard de la Société des Nations.

Une révision substantielle du Pacte paraît toutefois pratiquement exclue. L'unanimité des membres du Conseil ne pourrait pas être obtenue. La France, la Petite-Entente et la Russie ne donneront jamais une chance de réussite à un mouvement qui mettrait en danger le capital politique qu'elles ont acquis. La révision ne sera possible que le jour où les grandes puissances membres de la Société des Nations désireront faire le nécessaire pour que les autres grandes puissances viennent à la Société.

Il y aurait peut-être plus de chances de faire adopter des résolutions par l'Assemblée, mais si ces résolutions apportent vraiment quelque chose de nouveau, elles ne réuniront pas l'unanimité non plus ou ne passeront qu'à la faveur d'abstentions qui rendraient la situation encore moins claire.

Il ne faut donc pas se faire d'illusions, il ne sortira rien de positif des débats qui auront lieu. On en restera vraisemblablement à la situation actuelle.

Que faire dans ces conditions? M. Huber, comme beaucoup de Suisses, est très anxieux au sujet de notre position. Si la France persiste dans l'attitude antifasciste qu'elle a adoptée récemment, nous nous trouverons dans une situation beaucoup plus dangereuse qu'au cours du conflit italo-éthiopien, car la politique française était alors assez semblable à la nôtre.

Il convient de réexaminer chaque traité, chaque situation, de temps à autre. Comparant la situation actuelle avec celle de 1920, M. Huber constate, en premier lieu, que l'évolution de la Société des Nations s'est faite dans un sens tout différent de celui que nous espérions. Le système de Versailles est aujourd'hui fortement ébranlé. L'universalité n'a jamais été atteinte par la Société des Nations. Or, l'espoir que cette universalité serait réalisée fut l'un des principaux arguments qui nous ont amenés à nous prononcer, en 1920, en faveur de l'entrée de la Suisse dans la Société des Nations. Nous avons cru également alors que le désarmement des puissances centrales serait rapidement suivi par le désarmement des autres. Or, la Conférence du désarmement¹⁴ a été un échec complet.

En ce qui concerne plus particulièrement l'article 16, la politique du Conseil Fédéral a été, dès le début, de limiter les obligations qui en découlent. La France a toujours été contre nous sur ce point, notamment dans la commission du blocus¹⁵. Nous pouvons nous attendre donc à ce que l'attitude de ce pays à notre égard soit toujours semblable à celle qui fut prise par M. de Coulondre à Genève¹⁶. On avait pu croire, cependant, que l'article 16 était devenu lettre morte, surtout lorsqu'il ne fut pas appliqué à l'occasion du conflit italo-japonais [*sic*]¹⁷. Ce ne fut donc pas sans surprise qu'on en constata l'emploi ultérieurement. La politique de la Société des Nations s'est ainsi développée en zig-zag.

L'Allemagne est entrée dans la Société des Nations en 1926¹⁸, ce qui était excellent pour nous, mais elle est sortie¹⁹ et a réarmé, ce qui constitue un facteur politique important. Le Japon est sorti aussi²⁰. La Russie, il est vrai, est venue²¹. On peut différer d'opinion à ce sujet. Pour sa part, M.

14. Cf. DDS vol. 10, rubrique I.1: Conférence pour la réduction et la limitation des armements. Cf. aussi, dans ce volume, le n° 39+A.

15. Cf. n° 152, n. 10.

16. Cf. nos 153 et 177 + A.

17. Sur le conflit sino-japonais, cf. DDS vol. 10, n° 278.

18. Cf. DDS vol. 9, n° 168.

19. Préavis de retrait notifié le 19 octobre 1933 au Secrétariat de la SdN.

20. Préavis de retrait notifié le 27 mars 1933 au Secrétariat de la SdN.

21. Cf. rubrique I.2: Société des Nations, la Suisse et l'admission de l'Union soviétique à la SdN.

Huber serait porté à croire que sa présence offre de plus grands dangers que son absence. Quant aux Etats-Unis, il serait vain d'attendre de leur part une collaboration politique effective. Les milieux académiques ou religieux qui sont pour la Société des Nations n'ont pas d'influence réelle aux Etats-Unis sur le gouvernement et sur l'opinion publique, qui est, dans son ensemble, hostile à la Société des Nations.

Il faut observer, enfin, que dans l'esprit du président Wilson, la Société des Nations devait être une institution démocratique, fruit de la victoire des démocraties. A cet égard également, la situation est toute différente, maintenant, puisque plusieurs pays européens vivent sous le régime de la dictature.

Il faut prendre tous ces éléments en considération pour bien juger de la situation.

Quelles sont maintenant nos raisons de tenir à la Société des Nations?

Le motif le plus important, selon M. Huber, est que la Société des Nations constitue un essai de développer le droit international sur un plan général, méthode bien préférable aux procédures antérieures de négociations entre pays voisins. A ce point de vue, l'échec de la Société des Nations serait une catastrophe morale. L'occasion de recommencer cet essai ne se présenterait sans doute pas avant longtemps.

Quant à la sécurité qui nous est donnée par la Société des Nations, elle est bien fragile. Nos garanties de sécurité restent au fond les mêmes qu'en 1914.

M. Huber passe aux éléments négatifs de la question.

Il observe, en premier lieu, que les personnes qui soutiennent actuellement la Société des Nations ne sont plus les mêmes qu'en 1920. Alors, la Suisse romande et les grands partis, sauf les socialistes, étaient nettement en faveur de l'entrée dans la Société des Nations. Ce n'est plus le cas. Les socialistes sont maintenant plutôt pour la Société des Nations. Ceux qui soutiennent, en outre, la Société des Nations, forment un petit groupe d'idéalistes sans appui réel dans le peuple. Une initiative tendant à la sortie de la Suisse de la Société des Nations serait, dans ces conditions, un danger sérieux.

Quant à la question des sanctions, le peuple a senti que les risques du système ne correspondent pas à la sécurité qu'il donne. Le problème du transit, notamment par le Saint-Gothard²², est un aspect particulièrement délicat de cette question.

La Société des Nations risque actuellement, au surplus, de s'orienter dans une direction de plus en plus déterminée sous l'influence des Etats qui poursuivent une politique intérieure analogue. Deux partis se forment, d'un côté les rouges, de l'autre, leurs adversaires. Cette situation est loin d'être réjouissante.

Cela dit, M. Huber se demande ce que nous pourrions dire. Il est d'accord avec M. Gorgé, dont il a lu l'étude²³ avec beaucoup d'intérêt, pour ne pas poser, pour le moment, la question de la révision du Pacte proprement dite. Cela ne nous empêcherait peut-être pas de dire que nous souhaitons que la Société des Nations devienne universelle. M. Huber se féliciterait qu'une forme de Société des Nations permettant le retour ou l'entrée de certains Etats — notamment de l'Allemagne — pût être trouvée. Une Société des Nations universelle avec un pacte différent ne serait-elle pas préférable à la Société des Nations actuelle?

M. Huber montre, en outre, combien il est dangereux de considérer l'article 19²⁴ comme lettre morte. Il faut bien pourtant trouver un moyen d'adapter le droit aux situations nouvelles. Mais il est exclu de pouvoir parler de cet article à la prochaine session. On se heurterait à l'opposition immédiate de la France et de la Petite-Entente.

Nous devons appeler l'attention, en revanche, sur notre situation spéciale, sur le fait que l'obligation d'appliquer les sanctions nous fait courir des risques concrets importants sans que notre sécurité en soit augmentée de façon sensible. Pour amener l'Assemblée à voter une résolution en faveur de notre thèse, le seul moyen paraît à M. Huber d'exercer une pression sur les autres Etats,

22. Cf. n° 157.

23. Cf. n. 8 ci-dessus.

24. L'Assemblée peut, de temps à autre, inviter les Membres de la Société à procéder à un nouvel examen des traités devenus inapplicables, ainsi que des situations internationales dont le maintien pourrait mettre en péril la paix du monde.

par exemple en opposant notre veto aux propositions françaises dans la mesure où il ne serait pas tenu compte de notre situation.

Nous pourrions aussi nous borner à faire une déclaration que l'Assemblée enregistrerait tacitement, mais le résultat serait bien fragile, car, en cas de nouvelles complications, les Etats intéressés n'en invoqueraient sans doute pas moins contre nous le texte du Pacte.

En 1920, on avait cru pouvoir faire une différence entre les sanctions militaires et les sanctions économiques²⁵ et déduire en théorie que celles-ci ne sont pas contraires à la neutralité. Les événements ont montré le danger de cette distinction. Nous ne pourrions pourtant guère nous réserver le droit de décider, de cas en cas, si nous appliquerons ou non les sanctions selon les risques que la situation comporterait pour nous. Les autres Etats pourraient difficilement se contenter d'un tel critère.

M. Huber pense qu'il serait juste de demander, comme le suggère M. Gorgé, aux grandes puissances de prendre sur elles le fardeau des sanctions. Il convient qu'il y ait corrélation absolue entre le droit et la responsabilité, la force et le danger.

Il serait de bonne tactique que nous essayions de former un front des «anciens neutres» sur ce terrain. Ce groupe devrait déclarer qu'il ne peut pas admettre qu'on applique l'article 16 dans un cas et qu'on ne l'applique pas dans un autre. Si nous obtenions cette action commune, ce serait déjà beaucoup.

Dans la suite, il pourrait sembler souhaitable de convoquer une réunion plus nombreuse, dans laquelle seraient représentés les grands partis et la Commission de la défense nationale. La question de savoir si nous devons ou non rester membre de la Société des Nations devrait être discutée à fond dans cette réunion, de manière que le Conseil fédéral puisse se rendre compte de l'opinion du peuple suisse.

M. Burckhardt n'a pas le même point de vue que M. Gorgé. Il croit qu'il ne serait pas mauvais que nous apportions une fois une contribution positive et que nous parlions au nom de l'intérêt général.

On doit constater que la Société des Nations n'a pas tenu ce qu'elle avait promis. Il ne faut pas promettre ce qu'on ne peut pas tenir. Voilà ce que beaucoup de personnes pensent chez nous.

En outre, on s'est aperçu que les sanctions sont au-dessus des forces de la Société des Nations. Il est déraisonnable de penser qu'il soit possible de créer une force, une armée internationale.

Nous devrions dire cela et ajouter qu'à nos yeux, la Société des Nations devrait constituer une association d'Etats dont le but serait de faire tout ce qui est possible, à l'exclusion de l'emploi de la force, pour maintenir la paix.

Est-ce que cela serait affaiblir la Société des Nations? Que signifie ici «affaiblir»? Ne serait-ce pas un affaiblissement que de continuer à ne pas tenir ce qu'on a promis?

M. Burckhardt reconnaît, d'ailleurs, que ces vues n'ont pas beaucoup de chances de succès pour le moment.

Nous ne saurions admettre en tout cas un renforcement des sanctions. Nous ne pouvons rien faire de plus.

A côté de la Société des Nations se sont constituées des ententes régionales. La Société des Nations ne peut pas les empêcher et il faut compter avec elles. Mais c'est une raison de plus pour ne plus vouloir des sanctions. On dit qu'en cas de conflit, les Etats directement intéressés appliqueront les sanctions militaires; les autres n'auront que le devoir, voire même seulement le droit, d'appliquer des sanctions économiques. Mais, de cette manière, la politique de la Société des Nations finirait par dépendre de la politique de ces formations régionales. Nous ne pouvons accepter cela.

Une occasion très favorable se présente pour exposer notre opinion. Pour beaucoup de gens, et pour M. Burckhardt lui-même, ce serait un grand soulagement que de savoir que notre qualité de membre de la Société des Nations ne nous oblige plus à appliquer les sanctions. Beaucoup de personnes pensent que notre neutralité serait mieux sauvegardée de cette manière.

M. Burckhardt ne peut se rallier à l'idée selon laquelle il faudrait laisser au Conseil seul, c'est-à-dire aux grandes puissances, la responsabilité des sanctions. Cela ne semble ni possible ni désirable. On peut comprendre un tel système à l'intérieur de l'Etat, où il revient aux gouvernants, qui ont les

25. C'est ce qui est précisé dans la Déclaration de Londres du 13 février 1920. Cf. n° 145, n. 6.

compétences, de prendre les responsabilités. Sur le plan international, il n'en va pas de même. Il n'y a pas de gouvernants et de gouvernés. Si on faisait des différences, on constituerait deux catégories d'Etats, les grands et les petits. On créerait en quelque sorte des Etats vassaux. Il y aurait une manière de protectorat du Conseil sur les autres membres.

Il faut nous placer, insiste M. Burckhardt, au-dessus des intérêts locaux de la Suisse, mais présenter des propositions qui soient à la fois dans l'intérêt de la Société des Nations et dans l'intérêt de la Suisse.

Si nous ne pouvons obtenir une révision effective, les autres résultats (résolutions, interprétations, etc.) ne compteraient guère, car le champ resterait toujours ouvert aux contestations. A défaut de révision, M. Burckhardt préférerait donc qu'on en restât à l'état des choses actuelles.

M. *Bonna* pense aussi que l'article 16, tel qu'il est, est dangereux pour nous et qu'il est nécessaire de faire des démarches pour nous défendre de ce danger.

Nous ne serons pas seuls pour cette critique de l'article 16. Nous trouverons l'appui de pays compromis comme l'Italie et ses amis, celui de quelques autres peut-être. Si donc nous prenons résolument position contre l'article 16, nous nous trouverons dans le camp des «punis». Pouvons-nous risquer cela? C'est la question que se pose M. Bonna. Peut-être vaut-il mieux agir carrément que d'adopter une attitude incertaine.

M. Bonna pense aussi qu'une critique d'ordre général serait préférable à un nouveau plaidoyer en faveur de notre propre cause. Nous serions plus forts sur le terrain général.

M. *Gorgé* croit qu'il y a un léger malentendu entre M. Burckhardt et lui. Il ne pense pas, en effet, qu'il faille exclure de notre communication à Genève toutes considérations d'ordre général.

Il faut toutefois reconnaître qu'il n'est pas possible de tout dire. Par exemple, pour ramener l'Allemagne à la Société des Nations, il serait indispensable, semble-t-il, de séparer le Pacte du traité de Versailles. Il serait bien dangereux de parler actuellement de ce point. La réaction de la Petite-Entente, notamment, serait très vigoureuse.

C'est pour des motifs de cet ordre qu'il a paru à M. Gorgé qu'il serait peut-être préférable de limiter nos observations à l'article 16.

A ce propos, M. Gorgé constate que le rôle des grandes puissances est de plus en plus prépondérant au sein de la Société des Nations. Les petits Etats sont, en fait, placés dans une situation d'inégalité. Il n'est donc pas juste de faire reposer sur eux des obligations aussi lourdes que sur les grandes puissances.

Nous devrions dire dès maintenant que, s'il n'est pas possible de changer quelque chose à la situation actuelle, nous sommes obligés de faire des réserves sur notre situation spéciale, qui est très dangereuse. M. Gorgé remarque, en passant, que si un conflit dans lequel l'Allemagne serait impliquée venait à surgir, celle-ci serait un voisin beaucoup plus difficile que l'Italie. Il ne faut pas, bien entendu, monter notre cas en épingle, mais exposer que la Société des Nations a évolué de telle manière que nous devons tenir compte plus que jamais de notre position particulière en Europe. Nous pouvons dire aussi qu'à l'examen spécial de cette position, nous préférerions une révision générale du Pacte.

M. *Motta* remercie les orateurs précédents d'avoir bien voulu lui exprimer leur opinion.

Il n'y a qu'à ouvrir les yeux pour voir que la situation politique a profondément changé. La guerre civile d'Espagne²⁶ a fait ressortir l'importance qu'a prise maintenant l'Allemagne, dont tous les gestes sont observés avec la plus grande attention. La position de l'Italie est également toute différente, notamment en ce qui concerne ses rapports avec l'Angleterre et son influence dans la Méditerranée. La politique britannique est hésitante. On le voit dans les affaires d'Espagne; la Grande-Bretagne craint que les insurgés, s'ils sont vainqueurs, ne favorisent l'Italie et l'Allemagne. L'Europe de 1936 est beaucoup plus dangereuse que celle de 1920.

Le problème pour nous est le suivant: est-ce que, non seulement comme Suisses, mais comme hommes de bonne foi, nous pouvons souhaiter la disparition de la Société des Nations? Est-ce que cela serait sage, est-ce que cela serait digne d'un homme qui pense? Il faut que l'on sache que nous sommes partisans d'une organisation internationale et que nous ne sommes pas seulement guidés par des intérêts particuliers.

26. Cf. rubrique II.8.2: *Espagne, guerre civile espagnole*.

Il faut reconnaître que la Société des Nations a promis des choses qu'elle ne pouvait tenir. M. Motta l'a déjà dit à une réunion des «neutres»²⁷ au moment du conflit italo-éthiopien.

Si le système des sanctions est maintenu, il ne sera jamais possible d'obtenir le concours des Etats-Unis, de l'Allemagne. L'Italie s'en ira sans doute. Si l'on pouvait pourtant obtenir la participation de toutes les grandes puissances, — il n'est pas indispensable qu'Haïti, le Liberia et le Nicaragua soient membres —, M. Motta est intimement persuadé que la Société des Nations qui serait ainsi obtenue serait plus précieuse que la Société des Nations actuelle, bien que celle-ci jouisse, mais en apparence seulement, d'un pouvoir matériel.

M. Motta souhaite donc que nous disions nettement, en quelques phrases, que nous tenons à l'universalité et que l'universalité vaut plus que la contrainte matérielle. Il croit que le Conseil fédéral admettra cette manière de voir.

Le second point touche au caractère spécifique de l'article 16. Cet article est inique. Pourquoi a-t-on pris des sanctions contre l'Italie et non contre le Japon? Parce qu'on s'est imaginé que la première était plus faible, plus vulnérable. Peut-on imaginer, d'autre part, des sanctions contre l'Allemagne, contre la Russie, contre la Grande-Bretagne, contre les Etats-Unis? Ce serait de la folie.

Le mieux serait que cet article 16 fût éliminé. M. Motta rappelle que les Etats «neutres» ont déjà fait une déclaration selon laquelle ils n'appliqueraient plus les sanctions aussi longtemps que l'article 16 ne serait pas appliqué d'une manière conséquente. Il serait sans doute possible de chercher à s'entendre avec eux pour l'adoption d'une attitude commune. Mais il serait assez délicat de les aborder. Si nous rencontrons des difficultés, notre action risquerait d'être paralysée dans la suite. Nous pourrions néanmoins nous efforcer de créer un mouvement en notre faveur. Peut-être trouverons-nous aussi un certain appui parmi les Sud-américains.

Il y a une idée contre laquelle M. Motta s'élève en tout cas avec une grande énergie, c'est celle de la France et de ses amis, qui consiste à former des ententes régionales, c'est-à-dire des alliances, et à laisser à ces groupements le soin de décider des sanctions militaires.

Quant à la position spéciale de la Suisse, M. Huber a eu raison de dire que, lors du conflit italo-éthiopien, l'interprétation que nous avons faite de la Déclaration de Londres²⁸ était discutable du point de vue strictement juridique. C'était toutefois une nécessité politique, et l'Assemblée fédérale unanime a approuvé la tactique que nous avons suivie alors²⁹.

Nous n'obtiendrons sans doute pas que la Société des Nations nous reconnaisse le droit d'agir à l'avenir selon les circonstances. Quand nous avons fait nos déclarations³⁰, au cours du conflit italo-éthiopien, aucun Etat n'a dit que nous avions raison, aucune déclaration officielle n'a suivi. Il n'y a pas eu de consentement explicite. On peut tout de même parler d'une sorte de consentement tacite. Cela pourra nous être utile.

M. Motta remercie M. Gorgé de son intéressante étude préparatoire. Pour la rédaction de notre lettre au Secrétariat, il faudra tenir compte, bien entendu, de la discussion d'aujourd'hui. Une nouvelle réunion pourra être convoquée pour examiner le projet qui sera élaboré. Il n'est pas nécessaire de se presser, seule la réponse de la France est parvenue jusqu'ici à Genève. Un pays dont la réponse risque de se rapprocher de la nôtre est la Grande-Bretagne. Quant à l'Italie, elle est suspecte à Genève.

M. Motta constate avec plaisir qu'il n'y a pas de divergences sur le fond entre les personnes présentes et que toutes pensent qu'il faut faire quelque chose. Nous sommes d'avis qu'on doit faire une critique d'ordre plutôt général, mais profiter aussi de l'occasion pour exposer les conclusions d'ordre pratique auxquelles nous a conduits l'expérience du conflit italo-éthiopien.

M. Huber n'est pas opposé non plus à ce que nous disions ce que nous pensons de la Société des Nations en général, surtout quant à l'universalité. Nous pouvons marquer nos préférences aussi pour l'organisation du système des sanctions sur une autre base. Mais, le système étant ce qu'il est, nous pouvons faire les réserves qu'impliquent les dangers de notre situation et indiquer que celle-ci doit être éclaircie.

27. Cf. annexe au n° 230.

28. Cf. n° 145, n. 6.

29. En janvier 1936. Cf. n° 180, n. 10.

30. Cf. en particulier annexe au n° 154 et annexe II au n° 172.

M. *Burckhardt* observe que les divergences qui se sont manifestées ne touchent au fond qu'à des questions de procédure. Il est heureux que M. Huber admette avec lui que la réponse suisse contienne des critiques d'ordre général.

[...]

La séance est levée à 11 h. 30.

ANNEXE II

E 2001 (C) 5/190

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

Copie

N

Berne, 4 septembre 1936

Pour donner suite au vœu adopté le 4 juillet dernier par l'Assemblée³¹, nous avons l'honneur de porter à votre connaissance que les premières déclarations faites à Genève au sujet d'une réforme de la Société des Nations ont retenu toute notre attention. Le Conseil fédéral estime qu'une révision ou un nouvel aménagement du Pacte devrait être examiné à la lumière de l'expérience. Cette étude est d'autant plus nécessaire que les conjonctures actuelles diffèrent profondément des conditions dans lesquelles le Pacte a été élaboré. L'écart entre les espoirs et les réalités s'est révélé très grand. C'est de là que provient, pour une bonne part, la diminution de crédit dont souffre la Société des Nations.

Le Gouvernement de la Confédération n'entend pas, pour le moment, présenter des propositions précises sur tel ou tel point qui lui paraîtrait appeler une réforme. Il examinera avec soin toutes suggestions qui seraient de nature à renforcer l'autorité de la Société des Nations. Mais il tient à déclarer qu'il y aurait un intérêt primordial à envisager l'œuvre même de la réforme sous l'angle de l'universalité.

La Société des Nations, malgré l'entrée de plusieurs Etats nouveaux, s'est trouvée diminuée par la sortie de membres anciens et n'a pas reçu l'adhésion de tous les Etats dont elle avait, à sa fondation, escompté le concours. L'universalité, qui avait été, dès le début, considérée comme une condition essentielle de son succès, nous paraît devoir être l'un des objectifs de la réforme à entreprendre. Les changements à apporter devraient, par conséquent, faciliter aux Etats qui ne font pas encore partie de la Société des Nations ou n'en font plus partie l'entrée ou le retour dans son sein. Cet objectif à lui seul mériterait tous les efforts et justifierait des changements qui, sans l'être, peuvent paraître des sacrifices à quelques-uns. Ce que le Pacte perdrait en substance juridique, il le gagnerait en efficacité morale. Aussi longtemps, du reste, que plusieurs grands pays demeureront en dehors de la Société des Nations, celle-ci ne peut guère espérer accomplir dans le domaine économique les tâches qui constituent un de ses objectifs essentiels.

On ne doit pas non plus perdre de vue qu'une Société des Nations non universelle n'est pas seulement une institution moins efficace, mais une institution dont le caractère pourrait s'altérer. De l'association universelle pour le développement et le maintien du droit international qu'elle aurait dû être dès l'origine, elle risque de se transformer en une association d'Etats exposés par la nature des choses à se trouver en antagonisme avec les Etats qui n'en font point partie.

On s'abuserait en croyant que l'institution de Genève pourrait compenser le nombre insuffisant de ses membres par les moyens coercitifs du Pacte. Les sanctions instituées par l'article 16 ont suscité en maints pays les objections les plus fondées. Elles ont été appliquées dans certains cas; elles n'ont pas été appliquées dans d'autres, et il y a des cas évidents où elles ne pourraient jamais être appliquées. Elles créent aussi des inégalités trop accusées. Si les obligations assumées de part et d'autre sont théoriquement les mêmes, leurs effets sont très différents selon qu'il s'agit d'une grande puis-

31. Cf. *document principal*.

sance ou d'un Etat à ressources plus limitées. L'idée s'impose, nous semble-t-il, d'établir un plus juste équilibre entre les risques des uns et des autres. Pour un petit pays, l'application de l'article 16 peut être une question de vie ou de mort. Un nouvel aménagement de cet article devrait donc être envisagé; les études entreprises en 1921 par la Commission internationale du blocus³² mériteraient d'être poursuivies.

Le Pacte devrait être amélioré, d'autre part, dans le domaine de la prévention des guerres. Il y aurait lieu notamment d'améliorer ses méthodes de règlement pacifique, spécialement celles qui ont pour but d'aplanir les conflits politiques. Des propositions précises seront faites, comme il a été annoncé, en vue d'une application plus prompte et plus efficace de l'article 11³³, voire des articles 12³⁴ et 15³⁵. Nous les examinerons dans l'esprit le plus sympathique.

Si, malgré les critiques auxquelles il se heurte, l'article 16 subsistait néanmoins dans sa teneur actuelle ou si les risques qu'il comporte étaient encore aggravés, la Suisse se verrait obligée de rappeler une fois de plus la situation toute spéciale dans laquelle elle se trouve, situation que le Conseil de la Société des Nations a qualifiée d'unique dans la Déclaration de Londres, du 13 février 1920. Le Conseil fédéral doit, d'ailleurs, confirmer que la Suisse ne saurait être tenue à des sanctions qui, par leur nature et leurs effets, exposeraient sa neutralité à un danger réel. Cette neutralité perpétuelle est consacrée par des traditions séculaires et l'Europe en proclamait, il y a plus de cent ans déjà, les incontestables bienfaits.

Nous croyons pouvoir nous borner à ces quelques considérations, nous réservant de les compléter ou d'en présenter de nouvelles lorsque la position des autres Etats sera mieux connue. Le Conseil fédéral tenait cependant à marquer la direction dans laquelle, à son avis, la réforme devrait s'orienter pour faire œuvre féconde et durable. Partisan convaincu d'une collaboration internationale dans les limites générales du Pacte, il ne s'inspire que du souci de maintenir une institution qui est dans l'intérêt de tous et dont la disparition ferait perdre au monde tout espoir d'organiser la paix entre les nations.

32. Cf. n° 152, n. 10.

33. 1. Il est expressément déclaré que toute guerre ou menace de guerre, qu'elle affecte directement ou non l'un des Membres de la Société, intéresse la Société tout entière et que celle-ci doit prendre les mesures propres à sauvegarder efficacement la paix des nations. En pareil cas, le Secrétaire général convoque immédiatement le Conseil, à la demande de tout Membre de la Société.

2. Il est en outre déclaré que tout Membre de la Société a le droit, à titre amical, d'appeler l'attention de l'Assemblée ou du Conseil sur toute circonstance de nature à affecter les relations internationales et qui menace par suite de troubler la paix ou la bonne entente entre nations, dont la paix dépend.

34. Cf. n° 154, n. 6.

35. Cf. n° 152, n. 13.