

E.12.2.- OT.

Berne, le 18 janvier 1938.

*AM 6-5 21.1.38*

*Eker = l'accord.  
Siel = 2 inquiétudes : 1. le Comité de 28 fait une politique instable...  
2. l'Assemblée et le Conseil  
"Wolke", "Gangé" ?*

A u C o n s e i l F é d é r a l .

*Meyer = hier noté  
4. wird nicht mit der  
Frage "Bleiben" oder "verbleiben" ?*

*Huber = Eurytandee, England u. Zougmaus etc.  
Notre neutralité et la  
Société des Nations.*

*Prés. Baumann : auch eurytandee, Wolke und Gangé, Archival = achua  
refo di  
abolut 27 verumidun  
it...*

Ainsi que nous l'avions exposé, le 22 décembre, dans notre discours au Conseil national, le Département Politique se réservait de soumettre au Conseil fédéral, dans le courant de janvier, un rapport sur les voies et méthodes à suivre pour recouvrer notre neutralité intégrale dans le cadre de la Société des Nations.

Sans perdre de temps, le Département a examiné le problème conjointement avec certaines personnalités qui ont, sur les choses de la Société des Nations, des connaissances théoriques et pratiques dont nous ne pouvons que tirer le plus grand profit; il s'agit de MM. les Professeurs Max Huber, Walter Burckhardt et William Rappard, ainsi que de M. le Ministre Walter Stucki.

Une première réunion a été consacrée, le 10 janvier, à une discussion générale sur l'attitude à adopter à l'égard de la Société des Nations pour aboutir au résultat voulu par le Conseil fédéral et notre peuple. La discussion avait été facilitée par un mémoire

*Le Conseil fédéral  
a approuvé  
le rapport  
tel quel, après  
une discussion  
approfondie.  
Aucun doute  
que la presse  
s'en est vu préc  
de ce par nos  
par avoir  
des remarques  
substantielles.*

*On peut lui dire: 1. que le rapport a été  
approuvé. 2. que les instructions par M. Gangé  
ont été fixées. 3. que le Conseil fédéral, et aussi, au cours  
d'abord, au rapport à l'Assemblée fédérale. *AM 6-5**



de nos services dont les conclusions provisoires peuvent être résumées comme il suit :

La neutralité suisse a été confirmée par l'article 435 du Traité de Versailles et déclarée, en même temps, compatible avec le Pacte de la Société des Nations en tant qu'engagement destiné, au sens de l'article 21 du Pacte, à maintenir la paix. Mais notre neutralité ainsi confirmée n'est pas entrée intégralement dans le système de la Société des Nations. Le principe posé par l'article 435 devait subir des atténuations. Par la Déclaration de Londres, du 13 février 1920, la Suisse a pu garder sa neutralité entière quant aux obligations militaires, mais elle a dû accepter des restrictions dans le domaine économique et financier. Pour recouvrer une neutralité intégrale à tous points de vue, il suffirait de revenir à l'article 435 du Traité de Versailles en abrogeant la Déclaration de Londres, mais cette abrogation exigerait l'unanimité du Conseil, et cette unanimité serait douteuse. Or, faute d'unanimité, la Suisse se heurterait à une fin de non-recevoir, qui l'obligerait vraisemblablement à sortir de la Société des Nations.

La procédure en revision ou abrogation de la Déclaration de Londres implique de tels risques que mieux vaudrait ne pas la déclencher. On pourrait arriver au résultat souhaité en suivant une autre voie.

Tout le régime de la neutralité différentielle est lié à l'article 16 du Pacte. Si cet article

3.

n'existait pas, il ne serait pas question de neutralité différentielle. La Suisse aurait donc intérêt à ce que cet article fût reconnu inapplicable, sinon pour toujours - ce qui impliquerait une révision formelle du Pacte - du moins pour le moment. Elle obtiendrait probablement gain de cause, car plusieurs Etats, en particulier les Etats du Nord et la Belgique, sont vivement désireux d'être libérés de toute obligation formelle au titre de l'article 16 du Pacte. Cette attitude n'est que la conséquence logique de la déclaration qu'ils avaient faite conjointement avec nous, à Genève, le 1er juillet 1936 et suivant laquelle l'article 16 ne serait plus considéré comme obligatoire aussi longtemps que le Pacte ne serait pas appliqué dans toutes ses parties.

L'article 16 abrogé pratiquement pour nous - et il pourrait l'être virtuellement dès la prochaine session du Comité des 28, qui s'ouvrira, le 31 de ce mois, à Genève - la Suisse, par une déclaration motivée qui serait adressée ultérieurement à l'Assemblée de la Société des Nations, tirerait les conséquences de cette situation en faisant connaître que nous sommes obligés de revenir, par la force des circonstances, à notre neutralité intégrale. Si, au lieu d'être suspendu provisoirement dans ses effets, l'article 16 était maintenu dans le Pacte à titre facultatif, nous déclarerions qu'en aucun cas, nous n'userions de la faculté d'appliquer des sanctions à un agresseur.

La conférence du 10 janvier s'est généra-

lement associée à ces vues toutes préliminaires. Personne n'a préconisé une révision ou abrogation de la Déclaration de Londres; chacun a pensé que mieux valait agir d'abord sur le terrain de l'article 16. La conférence n'avait pas abouti à des conclusions formelles, le Chef du Département ayant pensé qu'un temps de réflexion serait plus indiqué après ce premier échange de vues. Il paraissait cependant se dégager d'ores et déjà de la discussion :

1<sup>o</sup> que la position de la Suisse neutre dans le cadre de la Société des Nations doit être définie de manière à dissiper toute équivoque possible;

2<sup>o</sup> qu'il y aurait intérêt pour notre pays à éviter, autant que possible, de se libérer de ses engagements par voie de déclaration unilatérale;

3<sup>o</sup> que son intérêt lui commanderait, au contraire, de recouvrer si possible sa neutralité intégrale avec l'assentiment (exprès ou tacite) des membres de la Société des Nations;

4<sup>o</sup> qu'il serait inopportun de provoquer l'abrogation formelle de la Déclaration de Londres;

5<sup>o</sup> que notre action devrait tendre, en premier lieu, à nous libérer de nos engagements au titre de l'article 16;

6<sup>o</sup> que cette action devrait être entreprise de préférence conjointement avec les Etats qui auraient des conceptions se rapprochant des nôtres quant à l'article 16;

7<sup>o</sup> que l'article 16 une fois rendu inopérant pour nous, soit qu'il soit maintenu à titre facultatif dans le Pacte, soit que son application soit suspendue, nous déclarerions que, pour les raisons mêmes qui auraient amené les Etats à modifier le caractère de cet article, la Suisse, vu sa situation géographique et sa politique traditionnelle de neutralité, devrait renoncer définitivement, pour sa part, à appliquer cet article en quelque circonstance que ce soit;

8<sup>o</sup> que cette déclaration serait faite sous la forme d'un mémorandum à adresser à l'Assemblée de la Société des Nations, mémorandum que le représentant du Conseil fédéral se réserverait de commenter, le cas échéant, à la tribune de l'Assemblée.

Une seconde réunion a eu lieu, le 17 de ce mois, au Département Politique. Divers aspects de cet important problème de procédure furent encore examinés. L'avis fut émis, entre autres, que la Suisse ne devrait pas se borner à se dégager des liens de l'article 16 par des moyens qui pourraient laisser subsister quelque équivoque sur la situation de droit; il y aurait lieu pour elle de créer un état de choses juridiquement inattaquable en amorçant une révision formelle du Pacte sur les points où il pourrait entrer en conflit avec la doctrine de la neutralité intégrale. Ainsi, notre action n'aurait pas que des fins négatives; elle poursuivrait, en même temps, un objectif positif.

Une initiative dans ce sens obligerait les autres Etats à prendre position à l'égard des revendications de la Confédération, appuyées ou non par d'autres Etats. A cette suggestion, on a pu opposer que, s'il serait évidemment souhaitable que notre nouveau statut fût officiellement consacré dans un acte échappant à toute interprétation inexacte ou tendancieuse, il y a actuellement bien peu de chances pour qu'une unanimité se fasse à Genève sur une modification essentielle du Pacte. Provoquer à tout prix, même dans un désir louable de clarté, une décision formelle de l'Assemblée sur une disposition de structure de la Société des Nations serait nous exposer à un échec et, partant, à la nécessité de nous retirer de la Société des Nations. Nous n'avons pas d'intérêt à cristalliser les oppositions autour de la thèse suisse, car, qu'on le veuille ou non, il est encore, à Genève, des partisans décidés de la sécurité collective, qui seront fort peu enclins à nourrir une sympathie extrême à l'égard de notre mouvement de repli. Plutôt que de nous attacher à rechercher la meilleure procédure à suivre au point de vue de la théorie juridique et de la logique, mieux vaut, à notre avis, composer avec les réalités politiques et nous arrêter à la solution qui nous ouvrira la possibilité de nous assurer, avec le moins de risques possible, les bénéfices d'une neutralité intégrale. Si la thèse que nous développerons devant l'Assemblée n'obtenait qu'un assentiment tacite, même rompu, ici et là,

par quelques réserves individuelles ne faisant pas nécessairement obstacle à une décision unanime, nous devrions nous en contenter, voire nous féliciter, à certains égards, du résultat ainsi obtenu. Juridiquement, notre position dans la Société des Nations pourrait n'être pas d'une limpidité défiant la subtilité de juristes trop scrupuleux. Mais nous ne pouvons pas non plus demander l'impossible. La politique doit s'accommoder de certains pis aller. Si la situation ne peut être clarifiée autrement que par la clarté que nous y apporterons nous-mêmes, il serait excessif d'en tirer la conséquence que, faute d'avoir obtenu un maximum de clarté, la Suisse ferait mieux de renoncer à toute collaboration avec la Société des Nations. Vu les intérêts très grands que nous avons, du moins pour le moment, à rester dans la Société des Nations et à en conserver le siège, nous ne pouvons pratiquer la politique du tout ou rien.

On a aussi émis la crainte qu'en demeurant dans une Société des Nations, même allégée de tout système de sanctions obligatoires, nous serions exposés au péril de faire cause commune avec un groupe d'Etats opposé idéologiquement à un bloc adverse. Notre participation dans la Société des Nations devrait donc dépendre avant tout, moins des changements apportés à l'article 16 que d'une réforme générale de l'esprit et des méthodes de Genève. A cela on peut répondre qu'il s'agit d'un problème qui touche plus à l'avenir qu'à la situation actuelle de la Société des Nations. Nul ne sait dans quel sens elle évoluera. Si jamais, et

contre notre attente, elle s'orientait vers une lutte idéologique dont elle constituerait un des retranchements, l'atmosphère en deviendrait bientôt pour nous irrespirable, et c'est alors, et alors seulement, que se poserait pour nous la question d'une refonte de tout le système genevois, faute de quoi nous devrions tourner délibérément le dos à l'institution de Genève.

Ces quelques divergences de vues mises à part, divergences qui, en dernière analyse, n'affectaient pas le fond du problème, puisqu'elles revenaient plutôt à ajouter quelque chose au plan d'action envisagé dès la première réunion, la conférence s'est finalement ralliée à la procédure en deux étapes que nous avons esquissée plus haut. Il nous reste maintenant à préciser l'attitude à adopter au cours de ces deux étapes.

Pour ce qui est de la première, signalons que le Comité des 28, dans lequel nous sommes représentés par M. Camille Gorgé, Conseiller de Légation, Chef de notre Section de la Société des Nations, sera certainement saisi de diverses propositions tendant à suspendre pour le moment l'application de l'article 16. Il existe déjà, à notre connaissance, deux projets, l'un émanant de M. le Professeur Bourquin, délégué de la Belgique, l'autre, émanant du Gouvernement suédois. Ces projets poursuivent exactement le même but; ils ne diffèrent que sur les modalités.

Dans une "note relative aux décisions à prendre actuellement en ce qui concerne l'article 16

du Pacte", note qu'il a communiquée au Secrétaire général de la Société des Nations en sa qualité de Président du Comité des 28, ainsi qu'à quelques gouvernements, le Professeur Bourquin suggère qu'on diffère la solution définitive du problème de l'article 16 et qu'en attendant, "les obligations imposées aux membres de la Société des Nations par cet article soient suspendues". Les droits découlant de l'article resteraient, c'est-à-dire qu'après consultation, les Etats membres de la Société des Nations pourraient toujours décider d'appliquer des sanctions à un agresseur. Selon ce système, la Société des Nations n'aurait plus qu'un caractère facultativement coercitif. C'est ce que, dans une étude sur l'universalité présentée au Comité des 28, le Vicomte Cranborne appelle une "Société de caractère intermédiaire". Il la définit dans les termes que voici : "Les membres d'une Société de ce genre, tout en n'étant pas obligés d'utiliser la coercition (sauf peut-être si tous étaient d'accord à ce sujet, en dehors des parties au litige) obtiendraient le droit d'employer ces moyens de coercition entre eux-mêmes et d'autres membres, dans certaines circonstances déterminées. L'un des effets juridiques découlant de l'octroi de cette latitude serait le suivant : aucun membre qui aurait violé le Pacte ne pourrait, en droit, se plaindre de l'usage de la force qui serait fait contre lui par d'autres membres, ni exiger de ces membres l'observation des règles de neutralité dans le différend en cause. Dans une Société de ce genre, on pourrait aussi prévoir que chaque membre définirait pour lui-même, le cas

échéant, les circonstances dans lesquelles il serait disposé à s'engager à prendre des mesures de coercition."

Dans un mémorandum daté du 12 janvier et qui nous a été remis officiellement par son représentant à Berne, le Gouvernement suédois estime que, l'article 16 n'ayant pas été, en fait, appliqué ou ne l'ayant été qu'imparfaitement, la Société des Nations est déjà une Société de "caractère intermédiaire" au sens du rapport Cranborne et qu'il suffirait de le constater en bonne et due forme. Cette constatation, qui ferait suite à la déclaration précitée faite, le 1er juillet 1936, à Genève par les anciens Neutres, aurait pour effet de libérer définitivement les Etats de leurs "obligations" en matière de sanctions.

Que l'on procède comme l'envisage M. le Professeur Bourquin ou que l'on recoure à la "constatation" préconisée par la Suède, le résultat, en dernière analyse, serait le même : l'article 16 ne serait plus obligatoire.

A ce résultat, nous avons le plus grand intérêt à aboutir conjointement avec les Etats qui soutiendront des vues analogues à celles d'Etats comme la Belgique et la Suède. Une action commune serait peut-être décisive; son efficacité dépendrait beaucoup du nombre des participants. Elle présenterait, au surplus, cet avantage incontestable pour nous que nous n'aurions pas à supporter seuls le fardeau d'une offensive contre l'article 16. A cet égard, les autres Etats travailleraient indirectement en notre faveur, et notre position serait d'autant plus forte pour obtenir ultérieurement

ce qui est l'objectif ultime de nos efforts : la reconnaissance d'une neutralité exempte de toutes restrictions. Notre représentant devrait donc, en principe, s'associer à toute proposition tendant ou bien à faire constater, sans équivoque possible, que l'article 16 n'est plus, en fait, obligatoirement applicable ou bien, si l'on faisait abstraction de tout retour vers le passé, qu'il n'aurait plus désormais qu'un caractère facultatif. Des instructions plus précises ne seraient pas nécessaires, des initiatives plus radicales pouvant encore surgir à Genève, et mieux vaudrait ne pas nous lier les mains prématurément. Ce qui importe, c'est moins la méthode que le but.

Si, comme nous le souhaitons, une situation claire et nette était créée, au sein du Comité de la réforme du Pacte, au sujet de l'article 16, nous disposerions d'une base solide pour étayer nos dernières revendications devant l'Assemblée de septembre. Nous aurions, de toutes façons, à exposer notre point de vue à Genève dans un mémorandum qui définirait de façon précise notre attitude et les raisons de cette attitude. Son argumentation générale consisterait à dire que, pour les raisons mêmes qui ont amené un certain nombre d'Etats à se libérer des obligations de l'article 16, la Confédération, eu égard à son statut de neutralité universellement reconnu dès 1815 et confirmé à la fois par l'article 435 du Traité de Versailles et la Déclaration de Londres du 13 février 1920, se voit obligée d'adopter désormais, en n'importe quel-

le circonstance, une attitude de neutralité intégrale à l'égard de toute violation du Pacte. Les intérêts supérieurs du pays lui commandent impérieusement un retour à cette neutralité dont elle avait cru pouvoir se départir, en 1920, alors qu'elle nourrissait l'espoir que la Société des Nations se développerait de plus en plus dans le sens de l'universalité. Cet espoir ayant été déçu par les événements, elle ne peut qu'en tirer les conséquences en reprenant la position même qu'elle avait occupée jusqu'au lendemain de la guerre mondiale et qui avait été reconnue comme étant dans les vrais intérêts de l'Europe.

Ce mémorandum, qui pourrait être encore commenté par le Chef de la Délégation suisse à Genève, l'Assemblée le discutera ou se bornera à en prendre acte. Si elle en prend acte, nous aurons obtenu ce que nous désirons : le retour à notre neutralité intégrale; si elle le discute ou si elle y fait des réserves ou, fait plus grave, si elle n'est pas à même, faute d'unanimité, d'en prendre acte, la Suisse, vu l'impossibilité dans laquelle nous serions de transiger sur une ligne de conduite qui nous est dictée par la force des choses, devrait se résigner à envisager sa sortie de la Société des Nations. Nous ne nous arrêterons pas toutefois à cette éventualité toute problématique et dont les conséquences seraient évidemment de très longue portée. Nous espérons que nous ne serons pas contraints à cette nécessité et qu'un esprit de sage et équitable

compréhension pour la situation de notre pays inspirera finalement l'Assemblée. Cet espoir tire d'ailleurs sa substance des événements mêmes qui nous amènent à recouvrer notre pleine indépendance d'action dans le cadre de notre neutralité traditionnelle. Si une Société des Nations affaiblie ne nous offre plus les garanties que nous étions en droit de lui demander pour notre sécurité, son affaiblissement même ne lui permettrait guère de s'accommoder facilement d'un acte de sécession de la part de la Suisse. Les circonstances qui, en un sens, nous ont desservis en ne nous permettant pas de continuer notre collaboration avec la Société des Nations sur la même ligne que par le passé nous serviront, à leur tour, quand il s'agira de faire triompher notre point de vue.

Toute notre action à Genève doit évidemment être entreprise d'entente avec les Chambres et notre peuple. "Le Conseil fédéral, disions-nous dans notre discours du 22 décembre, marchera la main dans la main avec le Parlement et avec l'opinion publique." Nous nous sommes engagés, en conséquence, à saisir les Conseils législatifs de l'ensemble de la question en leur présentant un rapport dès que les circonstances le permettraient. Ce rapport pourrait être établi aussitôt après les travaux du Comité de la réforme du Pacte. Dès que nous serions fixés sur le sort réservé à Genève à l'article 16, nous serions en mesure d'arrêter définitivement la position que nous aurions à adopter devant l'Assemblée de septembre. Le rapport con-

tiendrait d'ores et déjà la substance du mémoire que nous adresserions à l'Assemblée. Après la discussion des Chambres et compte tenu des enseignements qui s'en dégageraient, il serait aisé de rédiger un exposé à la Société des Nations qui traduirait, croyons-nous, la pensée de notre peuple. Notre position serait intérieurement très forte. Internationalement aussi.

Nous croyons avoir esquissé ainsi les diverses questions que soulève, au point de vue de la procédure à suivre, le problème de notre neutralité. Le plan d'action que nous recommandons est simple; il ne comporte qu'un aléa dont, tactiquement, nous devons, à cette heure, nous accommoder bon gré mal gré : le résultat des travaux du Comité pour la réforme du Pacte. Si ce résultat ne fournissait pas à notre action ultérieure une base aussi solide que celle que nous aurions pu escompter, nous en tirerions les conséquences en reprenant nous-mêmes, dans le mémorandum destiné à l'Assemblée, tout le problème de l'article 16. L'économie de notre mémoire s'en trouverait partiellement modifiée, mais la procédure à suivre pour parvenir à nos fins resterait la même. De toute façon, la question du statut de la Suisse dans la Société des Nations serait posée à la prochaine Assemblée. Notre action n'en serait nullement différée, d'autant plus que, positif ou négatif, le résultat des travaux du Comité des 28 serait, en tout état de cause, discuté en septembre à Genève.

Vu ce qui précède, nous

p r o p o s o n s :

1<sup>o</sup> d'associer notre action, au Comité de la réforme du Pacte, à celle des Etats soucieux de se libérer des engagements de l'article 16;

2<sup>o</sup> de laisser à notre délégué, qui agira en accord constant avec le Département Politique, le soin de se ranger, quant au sort de l'article 16, à la solution qui paraîtra la plus appropriée à l'objectif final qui est le nôtre;

3<sup>o</sup> de charger le Département Politique, les travaux du Comité des 28 achevés, de rédiger le rapport à adresser aux Chambres fédérales;

4<sup>o</sup> de charger le Département Politique de préparer, après la discussion du rapport par le Parlement, le texte du mémoire qui serait adressé à l'Assemblée de la Société des Nations et dans lequel le Conseil fédéral exposerait les raisons qui nous obligent à recouvrer notre neutralité intégrale au sein de la Société des Nations.

Extrait du procès-verbal au Département Politique (en trois exemplaires) pour exécution.

DEPARTEMENT POLITIQUE FEDERAL