

*SOCIÉTÉ DES NATIONS**Discours de C. Gorgé, représentant de la Suisse
au Comité spécial pour la mise en œuvre
des principes du Pacte de la Société des Nations*¹

Genève, 31 janvier 1938

Le rapport que lord Cranborne a élaboré sur la question de l'universalité lui a valu des éloges unanimes. Il nous est agréable de joindre les nôtres à ceux qui lui ont été décernés. Son mémoire, qui se caractérise par une analyse pénétrante du sujet et par son objectivité, met en lumière tous les aspects essentiels du problème; il n'en laisse aucun dans l'ombre, mettant ainsi à la disposition de notre Comité une base de discussion qu'on ne saurait souhaiter meilleure.

Ce rapport a cependant un défaut, et c'est sans doute le seul: il vient un peu tard. Mais ce retard n'est nullement imputable à son auteur. Si le rapport avait été discuté sans trop de délais, nos délibérations eussent peut-être engendré plus d'effets heureux que nous n'en attendons aujourd'hui. C'est qu'entre-temps, l'universalité a reçu un nouveau coup dont il serait vain de dissimuler la gravité. Ainsi que M. Spaak le disait l'autre jour au Conseil, le mal est là, et l'on peut craindre que nos remèdes, si nous en découvrons encore, auront perdu quelque

1. Appelé également «Comité des XXVIII». Est reproduite ici, sans toutes les références des documents SdN, la version publiée par la Société des Nations dans *Supplément spécial N° 180 au JO*, p. 10–13. Sur la version sténographique du discours, Motta a écrit de sa main: Ayant lu ce discours pour la troisième fois – à tête reposée – je n'y trouve rien qui ait pu motiver certaines alarmes ou critiques. 3.2.38. M.

peu de leur vertu curative par suite d'atermolements que nous n'avons pas été seuls à déplorer².

Mais si le rapport Cranborne s'attache à un problème dont les événements récents ont fatalement diminué la portée pratique, il ne soulève pas moins certaines questions dont l'actualité ne peut être révoquée en doute. Partant avec raison de l'idée que le problème de l'universalité est commandé par le caractère même que l'on voudra conférer à la Société des Nations, lord Cranborne nous laisse choisir entre trois solutions: une Société des Nations à caractère coercitif, une Société des Nations sans caractère coercitif et une Société des Nations à caractère intermédiaire, c'est-à-dire dotée d'un système de coercition facultatif. Il en arrive ainsi d'emblée à mettre en cause le sort de l'article 16 du Pacte, question qui est d'ailleurs spécialement traitée dans le rapport de notre collègue néerlandais, M. Rutgers.

L'article 16 devenant ainsi, à cette phase de nos travaux, le pivot autour duquel semble tourner toute la réforme du Pacte, il est compréhensible que certains Etats aient jugé nécessaire de s'y arrêter. Qu'une discussion de cette nature soit délicate, nous n'en disconvenons pas. Elle pourrait facilement heurter des convictions légitimes ou des espoirs généreux. Quant à nous, et contrairement à ce qu'on a pu dire³, nous sommes soucieux de ne rien faire qui ajoute inutilement aux difficultés déjà suffisamment lourdes avec lesquelles la Société des Nations est aux prises. Mais lorsqu'une discussion s'ouvre sur un problème comme celui des sanctions, force nous est bien d'exprimer un avis. Ce problème figure à notre ordre du jour; la Suède, en particulier, a marqué son intention d'exposer sa manière de voir. Cela étant, comment la Suisse aurait-elle pu arguer de sa situation spéciale pour esquiver, par tactique, toute discussion sur une matière qui affecte à la fois les intérêts généraux de la Société des Nations et ses intérêts essentiels? Notre silence n'aurait pas été compris par notre opinion publique.

Après les déclarations faites, le 22 décembre 1937⁴, au Conseil national par le chef de notre politique étrangère, M. le Conseiller fédéral Motta, d'aucuns penseront peut-être que l'heure est venue pour notre pays de préciser sa position d'Etat neutre à l'égard de la Société des Nations. Ce n'est toutefois ni le lieu ni l'instant d'aborder ce problème. Notre Comité n'a pas qualité pour traiter du statut spécial d'un pays comme la Suisse au sein de la Société des Nations. Son mandat n'est point aussi large. La résolution de l'Assemblée, du 10 octobre 1936, l'a chargée d'étudier «toutes propositions qui ont été ou seront formulées par les gouvernements concernant la mise en œuvre des principes du Pacte et les problèmes s'y rattachant». Il a donc exclusivement pour tâche de s'occuper des améliorations à apporter à notre charte fondamentale; il n'a pas à aborder l'étude de certaines situations particulières qui n'ont qu'un rapport indirect avec la réforme même de la Société des Nations.

2. Sur la version sténographique, remarque de Motta en marge de ce paragraphe: inutile.

3. La version sténographique comportait encore cette phrase: et ici je me tourne vers la tribune de la presse.

4. Cf. N° 169.

C'est pourquoi je n'ai pas et ne pouvais pas avoir mandat de vous entretenir de la neutralité suisse comme telle, de la nécessité dans laquelle nous nous trouvons, vu l'affaiblissement de la Société des Nations, de recouvrer une neutralité entière dont nous avons cru pouvoir nous départir en 1920, dans l'espoir que la Société deviendrait vraiment universelle. Par la bouche de M. Motta, le Gouvernement de la Confédération a déjà dit, à la tribune du Parlement, ce que, pour le moment, nous avons à dire à ce propos. Il ne m'appartient pas d'y revenir; nous y reviendrons, dans un proche avenir, devant le Conseil ou devant l'Assemblée. L'un de ces organismes sera saisi, en temps opportun, d'un mémoire dans lequel mon Gouvernement exposera les raisons majeures qui obligent aujourd'hui la Confédération à se replier sur sa neutralité intégrale. Ces raisons, la Société des Nations les appréciera; elle se prononcera.

Au sein de ce Comité, mon mandat est plus modeste; il ne vise qu'un aspect de notre neutralité dans la Société des Nations: le problème des sanctions.

Lorsqu'il s'est agi pour les Etats membres de la Société des Nations de faire connaître leurs vues sur la réforme du Pacte, le Conseil fédéral, dans une lettre en date du 4 septembre 1936⁵, au Secrétaire général qui a éveillé, en Suisse, l'écho le plus sympathique, avait dénoncé les inconvénients que comportait, à son avis, le maintien des sanctions. Sa communication était particulièrement nette à cet égard, et l'on ne m'en voudra point, je pense, si j'en rappelle certains passages essentiels:

«On s'abuserait, exposait-il, 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 Puissance 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.

«Si, ajoutait le Conseil fédéral, 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 1920⁶. Le Conseil fédéral doit, d'ailleurs, confirmer» – et il confirmait les déclarations faites à Genève, le 10 octobre 1935, par M. Motta lors du conflit italo-éthiopien⁷ – «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

5. Cf. *DDS 11, N° 287, annexe II.*

6. Cf. *DDS 7 II, N° 247, annexe.*

7. Cf. *DDS 11, N° 154, annexe.*

séculaires et l'Europe en proclamait, il y a plus de cent ans déjà, les incontestables bienfaits».

A ces déclarations vient se rattacher une autre déclaration que la Suisse a faite⁸ le 1^{er} juillet 1936⁹, conjointement avec ce qu'on a dénommé les «Etats sans alliance», déclaration selon laquelle nous ne pouvons plus considérer l'article 16 comme obligatoirement applicable aussi longtemps «que le Pacte, dans son ensemble, n'est appliqué que d'une façon incomplète et inconséquente».

Ces déclarations devaient être rappelées. Elles montrent que les craintes de la Suisse à l'égard des sanctions ne datent pas d'hier. J'aurais pu en rappeler d'autres en remontant plus haut dans le passé; j'aurais pu rappeler, en particulier, nos efforts, en 1921, pour faire de l'article 16 une arme qui ne défie pas les possibilités politiques et la raison¹⁰. Ce que j'ai dit suffit cependant pour établir qu'en matière de sanctions, la Suisse n'a jamais perdu une occasion de jouer un rôle modérateur. Elle défendait, certes, ses intérêts, mais elle ne croit pas qu'en dénonçant certaines illusions que suscitait le credo de l'article 16, elle ait desservi ceux de la Société des Nations.

Jusque-là, la Confédération n'était pas moins restée fidèle au principe des sanctions. Elle devait le rester. Elle avait assumé des engagements; force lui était de les tenir dans la mesure même où le permettait une neutralité qui lui a été universellement reconnue. Aujourd'hui, elle se trouve dans une situation différente. Ce qu'elle pouvait encore faire dans une Société des Nations qui comprenait trois de ses voisins et qui pouvait conserver quelque espoir dans le retour du quatrième, elle ne serait plus à même de le faire, sans exposer sa neutralité aux pires dangers, dans une Société qu'ont quittée deux grandes Puissances limitrophes et où manquent, au surplus, deux autres grandes Puissances géographiquement éloignées. Ces faits sont, à nos yeux, décisifs. Ils enlèvent à la neutralité différentielle sa base politique et psychologique. Ils rendent l'article 16 inapplicable pour la Suisse. Ainsi que le fait observer M. Rutgers dans son exposé analytique, une Société des Nations privée du concours de quatre grandes Puissances rend «plus douteuse l'efficacité éventuelle des sanctions prévues dans le Pacte» et aggrave «la charge de ces sanctions pour les Etats qui les appliqueraient». Pour nous, l'aggravation serait telle qu'elle excéderait ce que nous pouvons raisonnablement sacrifier à la solidarité internationale. Il y va de notre existence¹¹.

On comprendra peut-être mieux aujourd'hui l'insistance opiniâtre avec laquelle nous avons lutté pour la cause de l'universalité. Il n'y entrait ni calcul ni doctrinarisme. Nous songions certes, à l'avenir de la Société des Nations, mais ce qui entrait pour beaucoup dans nos préoccupations, c'était le sort même de notre collaboration à Genève. Le peuple suisse n'a apporté son

8. *La version sténographique comportait encore cette phrase: et dont parlait tout à l'heure M. Uden.*

9. *Non reproduite, cf. JO, Supplément spécial N° 154, p. 19.*

10. *Sur la version sténographique et la raison a été mis entre crochets par Motta, avec cette remarque marginale: c'est vrai mais...*

11. *Phrase soulignée par Motta sur la version sténographique avec en marge: juste!*

concours à cette grande institution qu'en cédant à l'espoir qu'elle finirait par rallier à sa cause tous les pays créateurs de civilisation. Epris comme il est d'une neutralité qui n'est pas un égoïsme, mais une nécessité, jaloux comme il est d'une maxime politique qui l'a libéré des luttes du dedans en réduisant les menaces du dehors, comment ne reviendrait-il point, par instinct vital, à sa neutralité traditionnelle le jour où la Société des Nations donne des signes inquiétants de défaillance¹²?

La neutralité dite différentielle comportait plus de sacrifices qu'on ne l'a généralement reconnu; mais ces sacrifices trouvaient leur compensation dans le fait même d'une Société des Nations assez compacte pour que l'universalité n'en soit pas sérieusement compromise. Il y avait un équilibre. Aujourd'hui, l'équilibre est rompu; nous devons en tirer les conséquences. Nous avons tout fait pour ne pas en venir à cette extrémité. En septembre, lors de la dernière Assemblée, notre délégation se dépensait encore pour faciliter l'entrée, le retour ou le maintien dans la Société aux Etats dont le concours donnerait, selon nous, sa pleine signification à un effort de collaboration internationale comme le nôtre. Sans doute, cette œuvre de ralliement aurait pu nous amener à assouplir et même – disons-le – à affaiblir tel ou tel article du Pacte, mais, comme le relevait le Conseil fédéral, ce que le Pacte aurait perdu en substance juridique, il l'aurait gagné en efficacité morale. Malheureusement – et nous en avons conçu un vif regret – nos efforts associés à d'autres en faveur de l'universalité sont demeurés infructueux. Nous ne renonçons point – loin de là! – à ce grand objectif de toute véritable Société des Nations¹³. Un jour viendra peut-être – et nous en saluerions joyeusement l'avènement – où l'universalité se prêtera derechef à une solution pratique, mais, pour l'instant, il faut bien faire son deuil de toute réalisation pratique.

Sans doute l'article 16, dans la configuration politique actuelle du monde, n'a rien de particulièrement menaçant. Il est, a-t-on dit, frappé de paralysie. Ainsi qu'on l'a constaté à diverses reprises et comme le Gouvernement suédois le constate une fois de plus, la Société des Nations se trouve, en fait, ramenée au type intermédiaire visé par le rapport de lord Cranborne. S'il en est bien ainsi, nous serions fondés, pour notre part, à en conclure que rien n'empêche plus notre neutralité de regagner les hauteurs sereines de l'impartialité. Car si les sanctions sont facultatives, la Suisse peut s'abstenir. Une faculté n'oblige pas.

Mais le fait n'est pas tout. Et le fait n'est pas le droit. Entre le fait et le droit, le doute peut s'insinuer. Que l'article 16 soit dépourvu de force obligatoire, il n'en est pas moins demeuré dans le Pacte. Des controverses peuvent surgir quant à sa valeur juridique. Or, comme le disait le Gouvernement belge dans une note du 10 novembre 1936, «il importe... que, dans une matière aussi grave, les Etats connaissent avec autant de précision que possible l'étendue des charges qui leur incombent et des concours extérieurs qui leur sont assurés». Actuellement, nous sommes dans l'incertitude. Cette incertitude énerve; l'opi-

12. Sur la version sténographique *Motta a souligné* par instinct vital et la fin de la phrase avec en marge: c'est juste!

13. Phrase soulignée par *Motta* sur la version sténographique.

nion publique s'inquiète. Un malaise existe. Il y aurait intérêt à en sortir. L'autorité morale de la Société y gagnerait.

Pour ces raisons, nous avons cru devoir nous associer¹⁴ à l'initiative de la Suède. Ses préoccupations, sur ce point, sont les nôtres. Ses constatations aussi. Nous en tirons des conclusions différentes, mais le point de départ est identique. De même que le Gouvernement suédois, nous sommes persuadés qu'en constatant ce qui est, la Société des Nations rendrait un service réel à sa propre cause. Elle sortirait d'une équivoque qui ne peut qu'hypothéquer lourdement son crédit. «Un tel éclaircissement, a écrit M. Rutgers, serait dans l'intérêt aussi bien de ceux qui désirent renforcer le système de l'article 16 que de ceux qui désirent restreindre sa portée.» L'action de la Société des Nations, chacun en convient, a des limites. Ces limites ne vont plus aussi loin que les avait portées l'élan de paix qui a surgi des entrailles fumantes de la guerre. Il a fallu hélas! composer avec les réalités. Mais s'il en est ainsi, pourquoi ne pas faire la part de la réalité et de la fiction? Que gagnerait-on à ne pas tarir les sources de la controverse?

Ai-je besoin d'ajouter que notre attitude ne procède pas, comme l'a insinué une certaine presse, de je ne sais quelle manœuvre dirigée contre la Société des Nations? Notre attachement à la Société reste entier. Il est sincère. Dans son discours du 22 décembre 1937 au Parlement, M. Motta l'a déclaré avec une netteté qui ne laisse place à aucun doute. Il s'est même étendu avec beaucoup de force sur le prix que nous attachons à demeurer dans la Société des Nations, dont «la valeur de symbole, a-t-il dit, demeure intacte et résiste à toute critique objective». Comment pourrait-il en être autrement? Le peuple suisse est profondément pacifique; il est attaché par toutes ses fibres à l'idéal de paix. Nous avons été, à Genève, des ouvriers de la première heure; notre contribution à l'œuvre de la Société des Nations a été, certes, modeste, parce que nous sommes – et nous ne l'oublions jamais – un petit pays, mais elle a été active, positive, autant qu'elle pouvait l'être. La Suisse a apporté sa pierre à l'édifice commun, et nous en sommes heureux. Nous sommes résolus à poursuivre loyalement notre collaboration au sein de cette grande institution de coopération internationale; elle peut encore, si elle sait s'inspirer de l'esprit qui doit être le sien, accomplir de grandes choses pour le bien et le bien-être de l'humanité. Tout ce que nous demandons – et nous ne demandons rien de plus – c'est qu'elle nous fasse des conditions qui nous permettent d'y collaborer sans mettre en péril les bases mêmes de notre existence nationale. Nous en appelons à votre clairvoyance comme à votre amitié. Faites que la Société des Nations soit assez souple pour ne pas éloigner d'elle ceux qui ne pourraient plus assumer un fardeau que les conjonctures politiques ont rendu trop lourd, assez forte pour ne pas reculer devant la nécessité, si dure soit-elle, d'adapter ses ambitions lointaines à ses moyens immédiats. La Société des Nations, a-t-on dit, a souvent été en retard d'une idée; qu'elle ne soit pas, cette fois-ci, en retard d'une constatation¹⁵!

14. *Sur la version sténographique mot souligné par Motta avec en marge: peut-être un peu trop.*

15. *Sur la version sténographique, Motta a écrit en marge de cette phrase: inutile.*

5 FÉVRIER 1938

439

En reconnaissant à l'article 16 le caractère facultatif qu'il possède déjà, en donnant satisfaction à la demande de la Suède, appuyée par d'autres Etats, la Société des Nations ramènerait sans doute à des proportions plus modestes la généreuse ampleur de ses conceptions initiales, mais elle augmenterait, en revanche, les chances de consolider son œuvre. Et c'est son œuvre qu'il s'agit de sauver. Elle accroîtrait en même temps les possibilités de s'employer plus tard avec des perspectives de succès, à faire de l'institution issue de la plus grande des guerres une association universelle à laquelle tous les pays pourraient coopérer, dans un esprit d'apaisement et de concorde créatrice, pour le plus grand bien de la paix et des hommes. La Société des Nations a plus que jamais besoin de réconfort et d'appui; qu'elle ne décourage pas ceux qui sont véritablement désireux de l'aider, de l'aider à reconstruire, de l'aider à atteindre l'objectif magnifique de la réconciliation internationale!