

M. Gorge, p. 213.

Afin de hâter l'établissement du texte définitif des actes, les Membres de la Commission sont priés de vouloir bien envoyer au Secrétariat leurs corrections au présent procès-verbal dans un délai de 24 heures.

SOCIÉTÉ DES NATIONS.

C.S.P./3ème session/P.V.1

COMITÉ SPÉCIAL POUR LA MISE EN ŒUVRE DES PRINCIPES DU PACTE

TROISIÈME SESSION.

Compte rendu sténographique de la première séance, tenue
le lundi 31 janvier 1938 à 10 heures 30.

PRESIDENT: M. BOURQUIN (Belgique)

OUVERTURE DE LA SESSION.-

LE PRESIDENT.- Messieurs, vous vous souvenez que, lorsque nous nous sommes séparés à la fin du mois de septembre, nous avons décidé de consacrer cette session à un examen du rapport du Vicomte Cranborne sur la participation de tous les Etats à la Société des Nations. Ce rapport, à côté de beaucoup d'autres mérites d'ailleurs, a le grand avantage d'aborder le problème dont nous sommes saisis sous son aspect le plus large. Il soulève évidemment aussi d'autres questions spéciales, plus précises, plus détaillées; mais ce qu'il envisage avant tout, c'est en somme une conception d'ensemble de la Société des Nations et je pense que le Comité sera d'accord pour limiter aujourd'hui son échange de vues à ces considérations de caractère général et, en quelque sorte, préliminaires.

Depuis notre dernière session, la situation internationale a évolué rapidement. Des préoccupations se sont accentuées, qui auront certainement leur écho à nos débats. J'espère que



- 2 -

la discussion, que je vais ouvrir immédiatement, leur fournira l'occasion de s'exprimer en toute franchise, dans l'atmosphère de confiance et de compréhension mutuelle qui a toujours régné parmi nous.

Avant de donner la parole au premier orateur inscrit, je dois vous signaler que notre collègue, M. Guani, m'a averti qu'il sera dans l'impossibilité d'assister à notre réunion pour des raisons de santé. J'espère que son indisposition n'a rien de grave et je lui adresserai nos vœux collectifs de prompt rétablissement.

M. UNDEN (Suède). - Tout d'abord, je tiens à rendre hommage au Vicomte Cranborne pour la manière franche, claire et précise dont il a traité dans son rapport un des problèmes les plus importants qui se posent devant la Société des Nations. Dans son étude, Lord Cranborne a indiqué et exposé les différents points de vue, dont il importe de tenir compte et que nous devons examiner et déterminer - quant à leur valeur relative - en vue de la réalisation de l'universalité de la Société des Nations. Le rapport de Lord Cranborne constitue une base des plus utiles pour les débats qui, tôt ou tard, devaient s'instituer non seulement entre les membres de la Société des Nations mais également entre eux et les Etats qui, à l'heure actuelle, n'appartiennent pas à notre institution.

Au cours de la présente réunion du Comité des Vingt-huit il ne nous sera certainement pas possible de traiter à fond tous les problèmes qui se posent. Les conditions politiques, à l'heure présente, sont incertaines, obscur, et personne ne saurait dire avec certitude si la Société des Nations

G/G.

- 3 -

sera en mesure de prendre des initiatives et de procéder à ces contacts nécessaires en vue de réaliser, dans une mesure plus large qu'actuellement, l'universalité qui est un des buts vers lesquels elle devra tendre.

De l'avis du Gouvernement suédois, la question de l'universalité est étroitement liée à celle de la sécurité collective. C'est pourquoi j'ai demandé la parole pour exposer la manière de voir du Gouvernement suédois à cet égard.

Le rapporteur déclare, au début de son exposé, qu'on peut envisager de trois manières différentes l'organisation d'une collectivité de nations pour le maintien de la paix. En premier lieu, il y a la société de caractère coercitif. Une telle société est basée sur l'idée que ses membres sont dans certaines conditions obligés d'imposer des sanctions d'un genre ou d'un autre. La Société des Nations actuelle possède ce caractère. Le deuxième type d'organisation est une société de caractère opposé c'est-à-dire de caractère non-coercitif. Ses membres n'ont pas accepté d'autre obligation que de se consulter dans le cas où un membre viole les règles de la société. Entre les deux, il y a un troisième genre de société que le rapporteur caractérise comme intermédiaire. Une telle société serait basée sur l'idée que, d'un côté les membres n'acceptent point, d'avance, l'obligation d'imposer des sanctions, mais, d'autre part ne renoncent pas à la faculté d'y participer le cas échéant.

Le rapporteur définit ensuite la société de caractère intermédiaire de la façon suivante: "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

- 4 -

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."

Il ressort de l'exposé du rapporteur qu'on peut concevoir de diverses manières la réalisation d'une société de ce genre; le rapporteur ne s'est pas prononcé en détail sur les différentes alternatives qui, à cet égard, peuvent s'offrir.

Sans doute, la Société des Nations, telle qu'elle est définie par les dispositions du Pacte, porte les caractéristiques d'une société de nature coercitive.

Le Pacte est basé sur l'idée que la paix ne saurait être assurée uniquement par des promesses de non-agression et par des accords d'arbitrage et de conciliation. L'article 11 et l'article 16 sont tous les deux fondés sur la conception d'une Société des Nations capable d'intervenir, non seulement par la médiation ou par l'adoption de résolutions et de protestations, mais éventuellement aussi - si c'est inévitable - par des mesures si graves qu'un Etat agressif s'expose à des risques trop grands s'il essaie d'obtenir ses vixées par la force. Etant donné que la

→ 5 - 10 -

G/G.

Société ne possède pas de force militaire internationale, il s'ensuit que ses moyens d'intervention efficaces en cas de guerre ou de menace de guerre dépendent entièrement de la solidarité des Membres, solidarité érigée par le Pacte en obligation juridique.

Je suis convaincu que les idées qui sont à la base du Pacte sont en elles-mêmes justes. Une société de nations ne saurait à la longue garder sa cohésion ni exercer d'influence sur la politique internationale, si elle renonce en principe à tous les moyens de pression autres que ceux d'ordre moral. Une organisation d'Etats qui érigent le respect de la paix en principe primordial du droit des gens ne peut regarder avec indulgence la violation de ce principe sans s'exposer au péril d'une décomposition graduelle. Il est un fait sociologique que les violations du droit contre lesquelles on ne réagit pas, en dernier lieu, par des mesures coercitives, entraînent rapidement de nouvelles violations et font bientôt perdre aux principes du droit leur influence sur les esprits.

Il convient néanmoins de reconnaître que l'idée de la sécurité collective ne saurait, si juste qu'elle soit, être réalisée dans la pratique sans que la Société obtienne une très large adhésion des peuples, sans qu'elle obtienne, comme on s'exprime souvent, l'universalité, cette expression prise dans un sens relatif. Il est naturellement impossible d'indiquer d'une manière exacte ou générale l'étendue indispensable de la participation des Etats. Mais personne ne conteste, je crois, qu'une société de nations très réduite ne se trouve dans l'impossibilité de fonctionner en conformité de la lettre des dispositions du Pacte.

- 11 -

Du reste, il y a lieu de se demander, comme l'a fait le rapporteur, si d'autres éléments que le nombre d'éléments n'influencent pas, en réalité, les possibilités de la Société de prendre des mesures coercitives. Il se peut, en effet, que, même dans le cas où un grand nombre d'Etats participent à la Société, les sanctions économiques et financières se montrent inefficaces, vu les ressources de l'agresseur, sa situation géographique ou d'autres circonstances lui permettant d'opposer une longue résistance. On ne saurait non plus faire abstraction du fait que, dans un cas concret, les sanctions économiques et financières peuvent paraître inopportunes, en raison de la situation générale politique et économique du monde. Le Pacte de la Société des Nations ne tient : .
 expressément compte d'aucune des circonstances auxquelles je viens de faire allusion ou d'autres situations d'importance évidente. A la lettre, l'article 16 impose à chaque membre le devoir d'appliquer des sanctions économiques à l'agresseur, dès qu'une guerre aurait éclaté. Mais ce système n'a jamais fonctionné dans la pratique. Au cours de l'histoire de la Société de nombreux actes d'agression et de guerre se sont produits dont la Société a dû s'occuper, or l'article 16 n'a été appliqué qu'une seule fois - et alors d'une façon incomplète et hésitante.

Les expériences des dernières années sont d'un intérêt tout spécial. Pendant cette période ont eu lieu le conflit de Mandchourie, la guerre du Chaco, la guerre italo-éthiopienne, les luttes en Espagne et la guerre en Extrême-Orient. Je n'essaierai pas d'indiquer les raisons

et les faits pour lesquels dans chaoun des cas mentionnés les Membres de la Société ont adopté une attitude de réserve. Je me bornerai à faire remarquer que les petits Etats - souvent considérés comme timides et hésitants en matière d'application des sanctions - ne sauraient à juste titre être rendus responsables de la carence de la Société des Nations. Au contraire, ce sont plutôt les Etats qui, en théorie, tiennent à l'article 16 avec le plus d'empressement, qui ont eu des objections à présenter contre la mise en application et la poursuite des sanctions économiques au cours de ces années. Je tiens à ajouter en passant que je ne fais pas de critiques et que je ne voudrais aucunement à l'heure actuelle, entamer une discussion en vue de fixer les responsabilités éventuelles; ce que je désire c'est notamment de faire remarquer qu'en examinant l'attitude prise par les différents Etats, en matière de sanctions, il faut tenir compte non seulement des déclarations faites au cours des discussions mais surtout de leurs actes.

Je suis convaincu qu'un grand nombre de gouvernements, sinon tous, représentés au sein de la Société des Nations, sont d'avis que, en pratique, les dispositions de l'article 16 ne peuvent pas, à l'heure présente, être intégralement appliquées. Aucun Etat, ici représenté, ne pourrait nier l'évidence et constater le fait d'avoir manqué à appliquer les sanctions au cours de ces dernières années dans plusieurs cas, où, en vertu du Pacte, les sanctions étaient obligatoires. Certes, je ne saurais indiquer les motifs que mes collègues, chacun en ce qui le concerne, voudraient avancer pour expliquer l'attitude de leurs gouvernements respectifs. Probablement les raisons invoquées varieraient sensiblement. En qualité de représentant du Gouvernement suédois, je définirais ainsi la situation: à la suite des expériences, faites ces dernières années, vu

- 13/15 -

l'affaiblissement de la Société des Nations et la situation politique générale, les membres de la Société ont été amenés à reconnaître que le système des sanctions ne fonctionne pas d'une façon obligatoire et automatique. A celui qui ne partage pas cette opinion et qui est prêt à déclarer que les sanctions économiques continuant d'être obligatoires et automatiques je me permettrai d'observer qu'il reproche par là même à son propre gouvernement d'avoir manqué à ses obligations. Y a-t-il par exemple, parmi nous un seul Etat - je me permets de poser la question - qui, conformément aux dispositions de l'article 16, applique des sanctions dans le conflit en cours en Extrême-Orient.

Le système des sanctions est je le constate, pour le moment, en fait suspendu. Aussi, de nombreux hommes d'Etat se sentent-ils prononcés publiquement, tant devant les organes de la Société qu'en dehors de notre institution, de façon à montrer qu'ils ne ferment pas les yeux en face des réalités. Dans cet ordre d'idées, je me permettrai de me référer au passage du discours de M. Delbos à la dernière Assemblée, où il déclara notamment qu'il serait pour le moment chimérique de croire totalement applicables dès aujourd'hui des moyens d'action qu'on a trop laissés s'affaiblir.

- 16 -

Une autre expression de la même pensée se trouve dans le communiqué publié le 1er juillet 1936 par les ministres des affaires étrangères de sept Etats, parmi lesquels se trouvait la Suède, la veille de la cessation des sanctions appliquées contre l'Italie. Dans ce communiqué se trouve la déclaration suivante :

" Tout en rappelant que des directives ont été adoptées en 1921 pour la mise en oeuvre de l'article 16, nous déclarons que tant que le Pacte, dans son ensemble, n'est appliqué que d'une façon incomplète et inconséquente, nous sommes obligés d'en tenir compte dans l'application dudit article."

Si regrettable qu'on puisse trouver l'évolution, on ne saurait en aucun cas contester qu'elle a eu lieu. En constatant que la Société s'abstient d'intervenir selon les méthodes prévues par le Pacte dans les conflits en cours, il ne sert à rien de dissimuler que cette carence est le résultat d'une confrontation des dispositions formelles du Pacte, d'une part, avec les réalités de l'heure présente, d'autre part. A mon avis, nous n'avons qu'à reconnaître ouvertement que la Société, pour les raisons qu'on connaît, n'est pas capable d'accomplir le programme du Pacte dans sa totalité.

La conclusion à tirer de cette constatation est que la Société des Nations n'a plus, en pratique, le caractère d'une société coercitive correspondant aux termes de l'article 16 du Pacte. Par la force des choses, sans amendements au Pacte, la pratique a été établie selon laquelle les Membres de la Société ne se considèrent pas tenus d'entreprendre une action de contrainte contre un Etat agresseur. Cette pratique implique qu'à

- 17 -

présent, la Société des Nations devra être caractérisée comme une société du type intermédiaire, selon l'expression du rapporteur.

Le parlement suédois a estimé juste et loyal envers la Société des Nations d'exiger que l'attitude de la Suède, telle que je viens de la définir, soit exposée au sein d'un organe de la Société des Nations. Aussi, mon Gouvernement m'a-t-il chargé d'exposer en toute franchise, comment il interprète ses obligations envers la Société des Nations. Ce qui importe, c'est qu'il soit reconnu comme une interprétation loyale et légitime que les conditions changées ont rendu impossible pour la Société de fonctionner, à l'heure qu'il est, en conformité de la lettre des dispositions du Pacte.

Je tiens à ajouter que la constatation que je viens de faire au sujet de l'application du Pacte n'impliquera pas la renonciation à l'idée de la sécurité collective pour l'avenir. Elle ne signifiera même pas nécessairement qu'à l'heure actuelle, la Société renonce à la possibilité d'intervenir avec efficacité, en cas de conflit, par une collaboration spontanément établie entre les Membres de la Société et étendue, le cas échéant, à des pays non Membres.

Il me sera peut-être objecté qu'une constatation dans le sens indiqué signifierait un affaiblissement ultérieur du Pacte et de la Société. Mais on n'affaiblit pas la Société en reconnaissant sa faiblesse de fait. On l'affaiblit plutôt en offrant aux peuples des occasions réitérées de constater la

- 18 - 20 -

non-conformité de la doctrine avec la pratique. En maintenant dans la situation actuelle - que je voudrais personnellement caractériser comme une période de transition - la fiction d'un système de sanctions automatiques et obligatoires, on n'arrive pas à la réalisation d'un tel système. Par contre, on risque le reproche que la Société manque à ses engagements envers les Membres et que, d'autre part, les Membres manquent à leurs engagements envers la Société. Pareil résultat nuirait fatalement à l'autorité politique et morale de la Société; il faudra l'éviter.

10 pages

O/MLB

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 dire, ~~et ici je me tourne vers la tribune de la presse~~, 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.

G/G.

- 23 -

Après les déclarations faites, le 22 décembre, 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 oeuvre 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. 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~~ deviendrait vraiment universelle. Par la bouche de M. Motta, le Gouvernement de la Confédération a déjà dit, à la tribune du Parlement,

G/G.

- 24 -

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 au Secrétaire général du 4 septembre 1936, 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.

A/JC.

- 25 -

"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 1920. Le Conseil fédéral doit, d'ailleurs, confirmer" - et il confirmait les déclarations faites à Genève, le 9 octobre 1935, par M. Motta lors du conflit italo-éthiopien - "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

- 26 -

par des traditions 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 faite ~~et dont parlait tout à l'heure M. Under~~ le 1er juillet 1956, 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 raison.] 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,

C'est vrai, mais...

- 27 -

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 existence.

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 aussi pour beaucoup dans nos préoccupations, c'était le sort même de notre collaboration à Genève. Le peuple suisse n'a apporté son 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,

- 28 -

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 défaillance ?

*c'est
1946.*

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 oeuvre 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 Nations. 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.

- 29 -

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

*Beut-Ste
en face l'op. d.*

Pour ces raisons, nous avons cru devoir nous associer 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

- 30 -

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 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'oeuvre 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.

MLB.

- 31 -

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 constatation !

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 oeuvre. Et c'est son oeuvre 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!

O/MLB.

- 32 -

FELICITATIONS A LA NATION HOLLANDAISE.

LE PRESIDENT.- Au moment de donner la parole au prochain orateur qui est le représentant des Pays-Bas, j'apprends qu'un heureux événement vient de se produire dans la famille royale de son pays. Je prie M. Rutgers de me permettre de lui dire la part que nous prenons tous à la joie du peuple hollandais. Il me permettra d'ajouter que le Délégué de la Belgique est particulièrement heureux d'être amené, par l'exercice de ses fonctions, à être le porte parole du Comité en pareille occasion. (Applaudissements).

M. RUTGERS (Pays-Bas).- Monsieur le Président, il me serait difficile de cacher l'émotion que je ressens après avoir appris moi-même cet heureux événement. C'est une nouvelle d'une importance considérable pour mon pays. Je vous remercie des paroles que vous avez prononcées et je remercie ^{tous} mes collègues qui s'y sont associés.

REPRISE DE LA DISCUSSION.

M. RUTGERS (Pays-Bas).- Je me joins à ceux de mes collègues qui ont déjà rendu hommage à Lord Cranborne pour son rapport sur l'universalité de la Société des Nations, rapport que nous avons tous lu avec un intérêt qui ne s'est pas démenti jusqu'à la fin de ce document. Je saisis l'occasion de la discussion de ce rapport pour présenter au Comité quelques observations au sujet des obligations des Membres de la Société des Nations découlant un rapport de l'article 16. J'ai eu l'honneur de préparer/pour le Comité qui s'occupe de cette question. Est-il nécessaire d'y ajouter de nouvelles observations ? Dans le rapport, il s'agissait, non pas de mettre en avant les opinions du rapporteur, mais d'indiquer, d'une façon aussi objective que possible

- 33 -

l'état de la question. Aujourd'hui, je parle en pleine liberté; je peux donner mon opinion personnelle, qui est aussi - et c'est ce qui importe - celle de mon Gouvernement.

Dans mon rapport, j'ai déjà énuméré les principales causes qui ont entravé le développement de la sécurité collective.

Il y a d'abord le défaut d'universalité de la Société des Nations. Si, pour tous les Etats du monde réunis, il doit être relativement aisé de ramener à l'ordre un seul état réfractaire, la situation devient entièrement différente quand les Etats réunis sont bien loin de représenter l'universalité qui est essentielle pour la Société des Nations, quand la majorité des Etats ayant droit à un siège permanent au Conseil se trouvent en dehors de la Société des Nations.

Un deuxième point non moins important, c'est l'échec de la Conférence du Désarmement. Si une rupture du Pacte, une agression qui donne droit à l'assistance se produit, l'agresseur sera selon toute probabilité, un état fortement armé. L'action collective qui devra réaliser la sécurité collective sera, dans ce cas, une entreprise qui, non seulement exigera de grands sacrifices, mais dont le résultat n'est aucunement assuré.

En troisième lieu, il y a la question, que je ne fais que mentionner, du changement en temps de paix des conditions existantes, territoriales et autres.

En quatrième lieu, j'ai mentionné l'expérience malheureuse de l'article 16. Il est difficile de décider ce qui est le plus grave, de la non application de l'article dans certains

cas, ou de l'application partielle, vouée à l'échec, dans le seul cas où cette application a été décidée.

Monsieur le Président, on s'est plaint quelquefois que l'on éprouve dans de l'hésitation / certains milieux à prendre des obligations allant au delà de celles de l'article 16, de la tendance à une interprétation restrictive de cet article. Mais ce ne sont pas ces tendances qui ont miné l'article 16; c'est plutôt la politique suivie en pratique par les Puissances;

C'est surtout l'expérience du conflit italo-éthiopien qui a été sérieuse pour la sécurité collective. L'applicabilité de l'article 16 était hors de doute. Les Gouvernements qui étaient en faveur d'une interprétation restrictive de l'article 16 n'ont pas été moins loyaux que les autres dans l'application de cet article. Il était impossible de ne pas se rendre compte de l'importance du cas pour l'avenir de la sécurité collective. Plus d'une fois, par des autorités incontestées, telles que le Ministre actuel des Affaires étrangères britannique, il a été constaté explicitement qu'on se trouvait devant un "test case". Il s'agissait, non pas du sort de l'Ethiopie seulement, mais de l'avenir de la sécurité collective.

Quelles conclusions faut-il tirer de tous ces faits ? Déjà, le premier juillet 1936, les ministres des Affaires étrangères du Danemark, de l'Espagne, de la Finlande, de la Norvège, des Pays-Bas, de la Suède et de la Suisse ont publié une déclaration commune dans laquelle il est dit expressément que "tant que le Pacte, dans son ensemble, n'est appliqué que d'une façon incomplète et inconséquente, ces ministres sont obligés d'en tenir compte dans l'application de l'article 16".

Cette déclaration a été faite le 1er juillet 1936. Aujourd'hui on peut dire que la leçon du passé au sujet de l'article 16 du Pacte est la suivante: Les sanctions militaires prévues à l'article 16 ont toujours été considérées comme facultatives. Quant aux sanctions économiques, obligatoires selon la lettre du Pacte, les décisions à prendre à leur sujet dépendront en fait non pas simplement de la question de savoir s'il existe un casus federis, mais d'une série de facteurs dont quelques uns ont été cités dans mon rapport et qu'on ne peut pas préciser d'avance; l'un de ces facteurs est ~~l'exsuvant~~ constitué par les relations politiques qui, au moment donné, existeront entre les grandes Puissances. Telle est la situation actuelle. Et je crois qu'on rendrait un mauvais service à la cause de la sécurité collective en fermant les yeux devant cette réalité. On peut dire sans exagération qu'une revision tacite, qu'une revision de fait du Pacte a eu lieu, à la suite de laquelle la Société des Nations qui était, d'après le Pacte, une société nécessairement ou obligatoirement coercitive, n'est plus aujourd'hui qu'une Société facultativement coercitive.

Il importe de constater ce fait. En premier lieu, pour les Puissances qui n'ont pas de siège permanent au Conseil et qui ne peuvent laisser naître ou croître une conception de l'article 16 selon laquelle les obligations de cet article joueraient dans les cas où les Puissances à siège permanent et le Conseil estimeraient utile de les faire jouer. Une telle conception réduirait les Puissances qui ne siègent pas au Conseil au rôle de forces auxiliaires pour les cas où les grandes Puissances voudraient appliquer des sanctions économiques,

- 36 - 40 -

sans que, d'autre part, l'article 16 offre aucune garantie réelle, même aux membres de la Société des Nations les plus fidèles.

Il importe encore de constater la situation existante, parce que rien ne compromet davantage l'avenir de la Société des Nations que les équivoques actuelles. La clarté est en soi un grand pas en avant; elle est une condition essentielle de progrès.

Troisièmement, il importe de constater la situation existante en ayant en vue les Etats non membres de la Société des Nations. Je ne crois pas qu'il soit nécessaire, en ce moment, de développer ce point.

Je dois ajouter que ce n'est aucunement avec satisfaction que le Gouvernement des Pays-Bas se voit obligé de constater l'état de choses présent.

G/G.

- 41 -

Les Pays-Bas ont adhéré au Pacte avec une pleine conviction. On s'est bien rendu compte des conséquences de cette adhésion. Le Gouvernement des Pays-Bas n'a jamais désiré et ne désire pas le retour à l'ancien système de neutralité générale quand une guerre éclate. Il reste partisan du système de la sécurité collective. Mais cela ne l'empêche pas de regarder les faits en face. Le fait est que l'obligation d'appliquer des sanctions, inscrite dans le Pacte alors qu'on avait des perspectives qui ne se sont pas réalisées et dans des conditions qui n'existent plus actuellement, ne peut plus être considérée et n'est plus considérée comme continuant d'exister. On peut dire que, pour le moment, cette obligation est morte, - morte et enterrée. Mais il ne faut pas oublier que l'ensevelissement comporte l'idée de la résurrection. Pour le moment, ce qui subsiste, c'est la faculté d'appliquer des sanctions, par laquelle la Société des Nations est, comme le rappelle le Vicomte Cranborne, une société intermédiaire. Pourra-t-on réintroduire un jour l'obligation d'appliquer les sanctions, qui a été inscrite dans le Pacte? Le Gouvernement des Pays-Bas le désire et il ne sera pas en défaut pour coopérer à créer les conditions nécessaires à ce revirement. Il est convaincu que ces conditions comprennent en premier lieu le développement de la Société des Nations dans le sens de l'universalité. En second lieu, le Gouvernement des Pays-Bas attache une grande importance à la reprise des tentatives en vue d'arriver à une restriction des armements. Evidemment, il faut se rendre compte qu'aujourd'hui le moment n'est pas venu d'entamer une telle entreprise; mais jusqu'à quand subsisteront les conditions actuelles? Croit-on que l'armement et le réarmement général

- 42 - 50 -

dont nous sommes témoins pourront se poursuivre indéfiniment? Croit-on que les peuples pourront supporter longtemps le fardeau, écrasant déjà, - et augmentant de jour en jour - des dépenses militaires auxquelles ils sont astreints aujourd'hui? N'a-t-on pas le droit d'espérer, sinon de prévoir que, dans un avenir pas trop éloigné, une réaction se produira nécessairement? Quoi qu'il en soit, c'est là une condition indispensable pour rendre force aux obligations de l'article 16. Pour le moment, cette remise en force est un pium votum. Aujourd'hui, la paix indivisible que le Pacte a en vue n'est pas le premier souci des nations. C'est la paix individuelle, garantie par l'armement national, qui les occupe. "Chacun pour soi" semble être la devise générale. Il est permis de rappeler, dans les circonstances inquiétantes du moment présent, la suite que comporte le vieil adage: "Dieu pour tous". Si les développements dangereux auxquels nous assistons n'aboutissent pas à une catastrophe, ce sera parce que le monde est régi, non seulement confusione hominum, mais parce que, au-dessus de cette confusion, règne sapientia Dei, par la sagesse de Dieu.

A/JC.

- 51 -

M. PFLUGL (Autriche): La délégation autrichienne a suivi avec beaucoup d'intérêt les exposés très importants qui viennent d'être faits ici et qui seront certainement étudiés avec toute l'attention qu'ils méritent par le Gouvernement du pays que je représente. Par ailleurs, mon Gouvernement considère qu'il serait inopportun de s'engager à l'heure actuelle et ici, sous l'empire de conditions que nous ~~ne~~ connaissons ~~pas~~, dans un débat à ce sujet. En conséquence, il m'a chargé de déclarer que son représentant à ce Comité ne prendrait part ni à ce débat, ni éventuellement à aucun scrutin auquel il pourrait donner lieu.

La suite de la discussion est renvoyée à la
la prochaine séance.

La séance est levée.