

*Le Chef de la Division des Affaires étrangères
du Département politique, P. Bonna,
aux Légations de Suisse¹*

L RG

Berne, 11 mai 1938

Nous avons l'honneur de vous remettre, sous ce pli, le texte du discours prononcé par M. Motta à la séance du Conseil de la Société des Nations de ce matin¹, au cours de laquelle M. Sandler, Ministre des Affaires étrangères de Suède, a été désigné comme rapporteur du Conseil pour la question de la neutralité de la Suisse au sein de la Société des Nations.

ANNEXE 1

CONSEIL DE LA SDN
Troisième séance de la 101^e session (11 mai 1938)²

4029. Neutralité de la Confédération suisse dans le cadre
de la Société des Nations

M. Motta, représentant de la Suisse, prend place à la table du Conseil³.

M. Motta, représentant de la Suisse. – Monsieur le Président, veuillez d'abord agréer le salut respectueux que je vous adresse au nom du Conseil fédéral, pour vous-même et pour Messieurs les membres du Conseil. Veuillez accepter en même temps l'expression de notre confiance de voir le Conseil nous apporter bientôt la preuve de son amicale et bienveillante compréhension.

La question qui vous est soumise est pour la Suisse d'une importance vitale. Elle est soutenue par la volonté moralement unanime du Parlement et par l'immense majorité de l'opinion. Un refus d'entrer en matière et d'accepter le point de vue qui est le nôtre, produirait une déception profonde qu'il me paraît inutile de souligner.

Vous êtes en possession du mémorandum présenté le 29 avril 1938⁴ par le Conseil fédéral. Nous avons tenu à le rédiger de la manière la plus claire et en même temps la plus simple. C'est à ce document que je me rapporte pleinement. Ma tâche d'aujourd'hui ne peut consister qu'à introduire devant vous le sujet et à vous prier de désigner un rapporteur qui vous présentera, au cours de la présente session, un projet de résolution⁵.

1. Cette lettre avec annexe a été envoyée également aux Consuls généraux de Suisse à Dublin, Montréal, Caracas, Shanghai et Vienne. L'annexe de la lettre ne comportait évidemment que le discours de Motta, reproduit ci-dessous au début de l'annexe 1 et commençant par Monsieur le Président pour s'achever avec vous ne la trompez pas.

2. Est reproduit ici le procès-verbal publié dans le *Journal Officiel de la Société des Nations*, XIX^e année, N^{os} 5-6, 1938, pp. 311-312.

3. Le Conseil est entré en séance publique.

4. Cf. N^o 277 A. La référence SdN du document a été supprimée.

5. Reproduit dans l'annexe 2.

Nous avons tenu à agir envers la Société des Nations avec le maximum de scrupules et à respecter à son égard nos devoirs de loyauté. Nous n'avons pas suivi envers elle une méthode unilatérale. Nous lui communiquons en liberté d'esprit nos intentions telles qu'elles nous sont imposées par les circonstances et nous ne doutons pas qu'elle en prendra acte en amitié dans l'intérêt commun.

Notre mouvement n'est pas, en effet, un acte d'égoïsme irréflecti, mais un geste pondéré et légitime. La Suisse estime rendre, par la clarté de sa politique et notamment par la proclamation de sa neutralité intégrale, un service incontestable à la cause de la paix.

En février 1919⁶, elle avait déjà fait savoir aux Puissances réunies à Paris pour la conclusion de la paix, qu'elle serait heureuse d'entrer dans une Société des Nations dont on discutait, mais à la condition de ne pas lui sacrifier la maxime fondamentale de sa politique extérieure: la neutralité.

Dans un mémorandum qui fournissait les motifs de cette attitude, le Conseil fédéral expliquait et définissait cette maxime. Vous trouvez la substance de ces motifs dans le document qu'il vous a soumis. La neutralité suisse y est montrée dans ses origines, dans sa durée et dans ses raisons d'être. Elle y est montrée, en outre, dans son caractère unique, perpétuel, bienfaisant à l'intérieur et nécessaire à l'extérieur. Le droit des gens l'a reconnue comme étant dans l'intérêt de l'Europe et du monde et le Traité de Versailles, à son article 435⁷, l'a appelée expressément un engagement international destiné à «assurer le maintien de la paix».

La déclaration donnée le 13 février 1920⁸ à Londres par le Conseil de la Société des Nations a mis le sceau sur ce caractère et a dispensé la Suisse de toute participation à des sanctions militaires.

La Suisse avait pensé, alors, que cela suffisait et qu'elle pouvait donner son adhésion à l'idée de participer, s'il le fallait, à des «mesures commerciales et financières demandées par la Société des Nations contre un Etat en rupture de Pacte». Il y avait dans cette attitude une concession au principe de la solidarité internationale. Cette concession pesa lourdement sur le scrutin du 16 mai 1920⁹ où le peuple et les cantons suisses décidèrent, à une faible majorité, par un scrutin mémorable, de faire acte d'accession à la Société.

Depuis lors – et malgré les promesses du début – les circonstances se sont profondément transformées. La Société des Nations a vu partir deux des trois Etats qui sont les grands voisins de la Suisse; les Etats-Unis d'Amérique ne sont jamais venus; d'autres Etats ont également quitté la Société. Plusieurs stipulations du Pacte ont dû rester sans application; la grande entreprise du désarmement a échoué; la distinction à faire entre sanctions militaires et sanctions économiques est devenue toujours plus problématique. Bref, la Suisse est contrainte de se retirer sur sa position séculaire de neutralité intégrale; elle ne peut plus se contenter d'une neutralité différentielle qui l'exposerait à tous les périls.

Il n'est pas dans nos intentions de rouvrir une discussion sur le caractère obligatoire ou facultatif des sanctions.

Nous demandons que le Conseil veuille prendre acte des déclarations et des intentions inscrites dans notre mémorandum. La neutralité suisse possède des caractères qui ne se trouvent nulle part ailleurs. Nous laissons les positions des autres Etats parfaitement intactes. Ces positions ne subiront ni avantage ni désavantage du fait que le Conseil de la Société admettra que la position suisse est particulière.

Nous désirons continuer à rester dans la Société des Nations. Son idéal de collaboration internationale est le nôtre. Nous lui apporterons une contribution modeste mais utile dans toutes les questions qui n'engagent pas notre neutralité. Nous avons demandé à notre peuple des sacrifices militaires très lourds pour parer, en toute éventualité, à notre défense. Notre peuple a déjà accepté ces sacrifices et en acceptera d'autres encore. Les principes du droit sont des garanties de son existence; il les aime et les apprécie comme tels. Le peuple suisse – nous l'avons encore vu et senti ces derniers

6. Cf. DDS 7 I, N° 177.

7. Au sujet des diverses rédactions de l'article 435, cf. DDS 7 I, N° 375 et annexes.

8. Cf. DDS 7 II, N° 247, annexe.

9. Cf. DDS 7 II, N° 325.

temps – constitue au-dessus de toutes les distinctions de confession, de race, de langue, de parti, un bloc solidement uni en tout ce qui concerne la liberté et l'indépendance de l'Etat. Il a une grande et noble fonction d'équilibre et de paix. Il s'est adressé à vous en pleine confiance; je suis sûr que cette confiance, vous ne la tromperez pas.

Le Président. – Je tiens à déclarer, au nom de mes collègues, que le Conseil a été très sensible aux aimables paroles que lui a adressées, au début de sa déclaration, l'éminent représentant du pays de l'hospitalité duquel nous bénéficions.

M. Litvinoff. – Je n'ai pas l'intention en ce moment de prendre la parole sur l'exposé du représentant de la Suisse; je voudrais seulement attirer l'attention du Conseil sur l'aspect juridique du problème: le Conseil est-il compétent pour prendre une décision définitive sur une question d'une telle importance? Je voudrais que le Rapporteur examinât cet aspect du problème et nous fît connaître son avis sur la question de la compétence du Conseil. Je désire seulement être rassuré par le rapporteur, qui se sera entouré des avis juridiques qu'il jugera nécessaires, sur la question de savoir si le Conseil a effectivement qualité pour prendre une décision en cette matière sans en référer à l'Assemblée.

Le Président. – Je suis certain que l'exposé du représentant de la Suisse et la déclaration du représentant de l'Union des Républiques soviétiques socialistes seront étudiés par le rapporteur qui soumettra ultérieurement un rapport¹⁰ au Conseil.

M. Motta se retire.

ANNEXE 2

CONSEIL DE LA SDN

*Huitième séance de la 101^e session (14 mai 1938)*¹¹

4058. Neutralité de la Confédération suisse dans le cadre de la Société des Nations (suite)

M. Motta, représentant de la Suisse, prend place à la table du Conseil.

M. Sandler [Suède] soumet le rapport et la résolution ci-après:

«I. Par des communications en date des 20 et 29 avril 1938¹² le Conseil fédéral suisse a saisi le Conseil de la Société des Nations de la question de la neutralité de la Suisse dans le cadre de la Société des Nations. Dans un mémorandum joint à la seconde communication, le Gouvernement suisse a soumis au Conseil ses desiderata qu'a développés oralement le représentant de la Suisse dans la séance du Conseil du 11 mai 1938.

»2. La situation spéciale reconnue à la Suisse par la Société des Nations en tant que Membre de la Société a été définie par une résolution du Conseil en date du 13 février 1920. Cette résolution n'a soulevé aucun débat au sein de l'Assemblée. En ce qui concerne la question de la compétence respective du Conseil et de l'Assemblée, il faut remarquer qu'il ne s'agit pas d'une matière qui, aux termes du Pacte, ressortit à la compétence exclusive soit du Conseil, soit de l'Assemblée. Les deux organes de la Société des Nations sont, de ce fait, l'un et l'autre compétents.

»En la circonstance, le Conseil fédéral désire que la Société des Nations prît aussitôt que possible sa requête en considération.

»3. Le mémorandum suisse contient des observations d'ordre général sur lesquelles il n'y a pas lieu, en la circonstance, pour le Conseil de se prononcer.

»Le motif qui, de l'avis du Conseil, permet de régler le cas de la Suisse, en raison de ses données

10. Reproduit dans l'annexe 2.

11. Est reproduit ici le procès-verbal publié dans le *Journal Officiel de la Société des Nations*, XIX^e année, N^o 5-6, 1938, pp. 368-375.

12. La référence SdN des documents a été supprimée. Pour le mémorandum du 29 avril, cf. N^o 277 A.

particulières, est la position spéciale de la Suisse, qui jouit traditionnellement du statut de Puissance perpétuellement neutre. Cette neutralité reconnue par les traités de 1815 constitue un principe incontesté du droit des gens. Le Traité de Versailles a confirmé ce principe dans son article 435. Le Conseil de la Société des Nations, dans sa résolution du 13 février 1920, a constaté que «la Suisse est dans une situation unique motivée par une tradition de plusieurs siècles... explicitement incorporée dans le droit des gens». Il déclarait «que la neutralité perpétuelle de la Suisse et la garantie de l'inviolabilité de son territoire... sont justifiées par les intérêts de la paix générale».

»En considération de son statut d'Etat perpétuellement neutre, le Conseil de la Société des Nations avait, en 1920, admis que la Suisse ne participerait pas à des mesures de caractère militaire. Aujourd'hui, le Gouvernement suisse demande au Conseil d'aller plus loin dans cette voie et de reconnaître que la Suisse ne participera pas à des mesures quelconques de sanction.

»Pour éviter tout malentendu, il convient de préciser que la Suisse ne participera à aucune mesure prévue par l'article 16, sans qu'il y ait lieu de distinguer si de telles mesures sont prises en application de l'article 16 ou d'un autre article du Pacte.

»Tenant compte de la situation très particulière de la Suisse et informé de son intention, tout en ne participant plus à la mise en œuvre des sanctions, de continuer à apporter à tous autres égards son concours à la Société des Nations, le Conseil de la Société des Nations croit aujourd'hui devoir faire droit à sa demande.

»4. Conformément à la politique d'abstention qu'il se propose en conséquence de suivre, le Gouvernement suisse ne participera pas aux décisions concernant la mise en œuvre de sanctions par les organes de la Société des Nations.

»5. Le Conseil de la Société des Nations enregistre avec satisfaction les assurances données à Londres en 1920 par le Conseil fédéral que la Suisse est prête à tous les sacrifices pour défendre son territoire en toutes circonstances et il constate le renforcement de sa défense, dont l'informe le mémorandum du Conseil fédéral.

»6. Le Gouvernement suisse a manifesté par la voix de son représentant au Conseil sa fidélité à la Société des Nations et son désir de continuer à lui apporter une collaboration que les Membres du Conseil seront d'accord pour apprécier. Ainsi, sous la réserve de la non-participation à la mise en œuvre de sanctions, la situation de la Suisse en tant que Membre de la Société des Nations et en tant qu'Etat sur le territoire duquel est établi le siège de la Société des Nations reste inchangée. Demain comme hier la position de la Suisse demeure inchangée par rapport à toutes les prescriptions du Pacte, sauf celles concernant les sanctions; de même, la Suisse assurera aux organes de la Société des Nations la pleine liberté nécessaire à leur fonctionnement.

»7. Le représentant de la Suisse a eu soin de préciser qu'il n'entendait traiter que le cas particulier de son pays, en laissant complètement intacte la position des autres Membres de la Société en ce qui concerne la portée qu'ils attribuent à l'article 16 du pacte.

»Il va de soi que la demande du Gouvernement helvétique et la suite qui y sera donnée ne sauraient affecter en rien les positions qui ont été prises à cet égard, ni préjuger les décisions qui pourraient intervenir au sein de la Société des Nations.

»8. J'ai l'honneur de soumettre au Conseil la résolution suivante:

»Le Conseil, saisi du mémorandum du Gouvernement suisse en date du 29 avril 1938,

»Ayant examiné les demandes formulées dans le mémorandum du Conseil fédéral suisse et développées par le représentant de la Suisse dans la séance du 11 mai 1938;

»Considérant la situation particulière de la Suisse résultant de sa neutralité perpétuelle fondée sur une tradition séculaire et reconnue par le droit des gens;

»Rappelant que, par sa Déclaration de Londres du 13 février 1920, le Conseil a reconnu que la neutralité perpétuelle de la Suisse est justifiée par les intérêts de la paix générale et, en conséquence, est compatible avec le Pacte:

»Approuve le rapport du représentant de la Suède:

»Prend acte, dans ces conditions, de l'intention exprimée par la Suisse invoquant sa neutralité perpétuelle, de ne plus participer en aucune manière à la mise en œuvre des dispositions du Pacte relatives aux sanctions, et déclare qu'elle ne sera pas invitée à y participer;

»Constata que le Gouvernement suisse déclare sa volonté de maintenir inchangée à tous autres

égard sa position de Membre de la Société et de continuer à assurer les facilités accordées à la Société pour le libre fonctionnement de ses institutions sur le territoire suisse.»

M. Motta, représentant de la Suisse. – J'ai l'honneur de déclarer, au nom du Conseil fédéral suisse, que celui-ci accepte, par ma bouche, sans réserve, la résolution qui vient de vous être présentée par le rapporteur. Je constate que la demande soumise par la Suisse au Conseil de la Société des Nations a obtenu satisfaction en forme parfaitement valable.

Je tiens à dire notre profonde gratitude au Conseil. Je vous remercie en particulier et bien cordialement vous-même, Monsieur le Président, ainsi que notre éminent rapporteur, M. Sandler. Celui-ci a mis dans son rapport un souci d'impartialité, une élévation de vues et une connaissance si parfaite du sujet, qui ont forcé notre admiration. J'ajoute des remerciements spéciaux au Secrétaire général, M. Avenol, pour sa haute bienveillance et à tous ses collaborateurs pour leur travail.

Le Conseil a donné à la Confédération la preuve de compréhension amicale que nous attendions de lui. L'opinion publique suisse en sera heureuse. Elle trouvera dans ce témoignage de confiance un nouvel élément qui l'attache à la grande institution de Genève dont lord Halifax a dit, l'autre jour, d'un mot extrêmement heureux, que son but capital – la paix – dépasse en grandeur l'institution elle-même.

La Suisse demeurera fidèle à l'idéal de collaboration et de bonne entente internationale qui a toujours été le sien et qui continuera à l'animer. Elle ne reculera pas, comme je l'avais déjà déclaré, devant les sacrifices que lui impose sa position géographique. Elle a toujours eu la volonté – et cette volonté est inébranlable – de défendre par tous les moyens en son pouvoir son sol et son domaine aérien dans l'intérêt commun de tous les Etats et, notamment, de ses voisins.

M. Bonnet [France]. – Nous avons entendu avec intérêt le remarquable rapport dont le représentant de la Suède vient de nous donner connaissance, ainsi que les déclarations de M. Motta.

Le Conseil est appelé à se prononcer exclusivement sur la situation de la Suisse qui est, comme cela a déjà été reconnu en 1920, une situation unique. C'est en considération de ce caractère spécial de la position de la Suisse que le rapport conclut à l'admission de la demande du Conseil fédéral.

Il va de soi qu'un Etat ne saurait, de sa propre initiative, se dégager des obligations qui lui incombent en sa qualité de Membre de la Société. Dès l'instant qu'il saisit le Conseil, il reconnaît d'ailleurs par là même l'autorité de ce dernier à qui il appartient d'apprécier s'il est compatible avec le Pacte de lui donner acte ou non de son intention et, par suite, de renoncer ou non à l'inviter à participer aux actions communes prévues par le Pacte.

La décision que nous sommes appelés à prendre ne saurait affecter en rien les positions prises par les autres Membres de la Société en ce qui concerne l'application de l'article 16 du Pacte.

Le Gouvernement français considère que le Pacte conserve toute sa valeur et c'est dans cet esprit que je voterai la résolution qui nous est soumise.

Lord Halifax [Grande-Bretagne]. – En me déclarant prêt à voter la résolution présentée au Conseil, je tiens à déclarer que le Gouvernement de Sa Majesté dans le Royaume-Uni a toujours considéré avec sympathie et compréhension la situation unique de la Suisse. Cette compréhension s'est manifestée dans les divers traités et résolutions qui l'ont enregistrée et auxquels le Gouvernement de Sa Majesté est partie; elle est fondée sur la notion de la valeur que représente pour l'Europe le maintien de la neutralité traditionnelle de la Suisse, neutralité que – il est heureux d'en prendre acte – le peuple suisse est prêt à défendre en toutes circonstances. Le Gouvernement de Sa Majesté n'a jamais mis en doute la loyauté du Gouvernement helvétique envers la Société des Nations, ni son désir de continuer sa collaboration avec la Société. En sa qualité de Membre de la Société des Nations, il enregistre également avec une satisfaction toute particulière que le représentant de la Suisse a déclaré que son pays continuerait à accorder aux organes de la Société toute la liberté dont ils ont besoin pour l'exercice de leurs activités.

En appuyant la résolution présentée au Conseil, je tiens à rendre hommage au rapporteur, M. Sandler, pour le tact et la compétence avec lesquels il a su régler cette délicate et importante question.

M. Comnène [Roumanie]. – Le mémorandum du Conseil fédéral a été soumis à une étude des plus attentives par mon gouvernement. Nous avons eu, dès le début, l'impression que le point de vue suisse était acceptable. Je tiens à déclarer que le remarquable exposé fait le 11 mai par

M. Motta au Conseil de la Société des Nations a fortifié davantage notre conviction à ce sujet. M. Motta nous a rappelé les circonstances qui ont amené son noble pays à la neutralité séculaire, en insistant également sur les conditions qui existaient au moment où la Suisse a accepté le nouveau régime établi par la Déclaration de Londres du 13 février 1920. Nous nous souvenons, en effet, sous quels auspices avait été fondée la Société des Nations. Nous connaissons les garanties que notre institution espérait pouvoir assurer à ses Membres. De telles garanties constituaient évidemment la contrepartie des diverses obligations qui, dans de multiples autres domaines, affectent actuellement encore l'exercice des droits souverains de certains Etats.

Lorsqu'on regarde en arrière et qu'on se rappelle quel était le brillant avenir que promettaient les auteurs du Pacte à ceux qui étaient disposés à y adhérer, et que l'on constate combien leurs espoirs se sont peu réalisés, on comprend facilement le point de vue du représentant de la Suisse.

Sans établir aucun rapport entre le mémorandum suisse et l'exposé du 11 mai de M. Motta d'une part, et le discours prononcé le même jour au Conseil par le représentant du Chili, d'autre part, il nous est toutefois impossible de ne pas penser aux obligations internationales dépourvues aujourd'hui de réciprocité que rappelait M. Edwards dans son discours, obligations qui avaient jadis comme contrepartie la garantie collective effective de la sécurité.

Le passage du mémorandum suisse concernant la non-réalisation de cette contrepartie, du fait que les Etats-Unis d'Amérique n'ont pas vu la possibilité d'adhérer au Pacte et que quatre grands pays se sont retirés de la Société des Nations, dépasse de beaucoup le cadre dans lequel se trouve exposée la question de la neutralité suisse, en s'appliquant au problème bien plus complexe et bien plus général des rapports de certains Etats avec la Société des Nations.

Je ne me propose pas d'insister pour le moment sur ce grave problème, car j'estime que c'est le caractère propre – je dirais même unique – de la neutralité suisse que nous devons prendre en considération. Ce caractère exceptionnel de la neutralité suisse a été entièrement reconnu par l'article 435 du Traité de Versailles, et c'est en faisant, par conséquent, l'application des Traités de paix, qui constituent la base principale du statut de l'Europe et dont la première partie est le Pacte de la Société des Nations, que nous considérons la demande suisse comme étant tout à fait conforme aux règles du droit des gens qui régissent actuellement notre continent.

Dans le même acte international par lequel la Société des Nations a été créée, la neutralité suisse ayant été, non seulement reconnue et confirmée, mais déclarée compatible avec le Pacte de la Société des Nations, il est évident que rien ne peut s'opposer à ramener la Suisse à son régime de neutralité intégrale.

Ce n'est évidemment pas à moi de discuter la procédure à suivre pour restituer la force juridique des traités de 1815 ni d'apprécier dans quelle mesure le nouveau régime de neutralité intégrale qu'on reconnaît expressément à la Suisse dans le cadre de la Société des Nations peut s'imposer, du point de vue juridique, aux Puissances qui se sont retirées de la Société des Nations mais qui, du fait qu'elles en ont fait partie, ont implicitement accepté le régime résultant de la Déclaration de Londres de 1920.

Je suis heureux de constater que le rapport de M. Sandler, ainsi que la résolution qu'il nous propose, en dehors des diverses précisions qu'il nous donne et qui étaient nécessaires, évite toute possibilité de faire du cas unique de la Suisse un précédent qui pourrait être invoqué par d'autres Etats membres en ce qui concerne l'une des obligations prévues expressément par le texte du Pacte. En effet, quelles que soient les difficultés qu'on rencontre dans l'application du Pacte, et notamment de l'article 16, on ne saurait concevoir, pour aucun autre Membre, un régime de neutralité intégrale, alors que le Pacte prévoit aux articles 3 et 4 que l'Assemblée et le Conseil connaissent de toute question affectant la paix du monde, et que l'article II déclare expressément «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».

L'admission d'un régime de neutralité pour tout autre Etat membre ne serait ni de la compétence du Conseil ni de celle de l'Assemblée, car elle constituerait peut-être une négation même du Pacte.

Ce n'est donc, en droit strict, que par un amendement du Pacte qu'un tel régime pourrait être accordé.

Encore doit-on se demander si, à la suite de l'entrée en vigueur du Pacte Briand-Kellogg, qui a fait disparaître «les fissures» du Pacte de la Société des Nations, il y a lieu de considérer la possibilité d'un régime de neutralité, régime qui suppose nécessairement l'existence de la guerre comme une institution légale au point de vue du droit international.

En formant le vœu que la Suisse reste pour toujours pareille à ces régions sereines de l'antiquité, à ces *civitates Dei* que le fléau de la guerre ne pouvait pas atteindre, je félicite notre rapporteur pour les sages solutions qu'il nous propose. Son grand mérite est de nous avoir permis d'éviter de nouvelles difficultés qui auraient pu entraver davantage le fonctionnement de la Société des Nations à laquelle nous restons sincèrement et fidèlement attachés.

M. Litvinoff [Russie]. – Je tiens tout d'abord à féliciter notre rapporteur et à le remercier des efforts qu'il a faits pour répondre à certaines des observations que j'avais formulées au cours de l'échange de vues qui a eu lieu entre les Membres du Conseil. Malheureusement, il n'a pas été en mesure de me donner satisfaction sur tous les points. J'ai déjà eu l'occasion d'exprimer ici mes doutes sur la compétence du Conseil en ce qui regarde toute décision sur la question. Je songeais, non pas tant à sa compétence juridique, qu'à sa compétence politique. Il m'apparaissait qu'il s'agissait d'une question trop importante pour que le Conseil assumât la responsabilité d'une décision définitive. C'est en effet une question qui implique une violation de la constitution même de la Société des Nations, fondée sur le principe de l'égalité des droits et des obligations, et qui aboutit à créer une nouvelle catégorie de Membres de la Société auxquels on garantirait un statut spécial sans aucune responsabilité de leur part.

Je n'ignore pas qu'en 1920, le Conseil a examiné la question de limiter les responsabilités de la Suisse et a adopté à cet effet une résolution. Cependant, il s'agissait à cette époque, non pas de libérer la Suisse de toutes ses responsabilités, mais seulement de fixer la mesure dans laquelle la Suisse devrait, en commun avec les autres Membres de la Société, participer aux sanctions prévues en cas d'infraction au Pacte. Aujourd'hui, cependant, on nous propose de libérer un Membre de la Société de toutes ses obligations. Il y a donc là une différence qui est non pas de quantité, mais de qualité. En outre, en 1920, la Suisse a été libérée de toute participation aux sanctions militaires dont le Pacte lui-même ne faisait pas une obligation, tandis qu'il s'agit maintenant des sanctions économiques dont on ne saurait nier le caractère obligatoire. Les observations que je présenterai tout à l'heure montreront mieux encore toute la gravité de la question. Je persiste donc à penser qu'une question affectant les droits et devoirs de tous les Membres de la Société devrait être renvoyée à l'Assemblée qui va se réunir dans trois mois.

Sur le fond de la question, je dois confesser que les arguments avancés ici en faveur de l'admission de la requête de la Suisse ne m'ont pas convaincu. Il me semble que la participation de la Suisse aux sanctions économiques et financières est parfaitement compatible avec la neutralité. Dans la théorie et la pratique internationales, on ne connaît aucun cas où le refus, de la part d'un Etat, de poursuivre des relations commerciales et financières avec un autre Etat engagé dans une guerre ait été considéré comme une violation de la neutralité. En tout cas, cette thèse a été admise non seulement par la Société des Nations mais par le Gouvernement suisse lui-même en 1920, lorsque la Suisse a été exemptée de la participation aux sanctions militaires. C'est ainsi, par exemple, que la résolution adoptée en 1920 par le Conseil de la Société des Nations portait que, conformément à ses déclarations, la Suisse reconnaît et proclame les devoirs de solidarité qui résultent pour elle du fait qu'elle sera Membre de la Société des Nations, y compris le devoir de participer aux mesures commerciales et financières demandées par la Société des Nations contre un Etat en rupture du Pacte. Il ne s'est, depuis cette date, produit aucun fait qui puisse justifier la Société des Nations à s'écarter de ce principe. Je ne reconnais aucune force dans l'argument que la Société des Nations n'a pas atteint l'universalité ou que, dans certains cas, elle ne s'est pas acquittée de ses obligations vis-à-vis des victimes d'une agression. La Société des Nations n'était pas plus universelle en 1920 qu'elle ne l'est à présent, étant donné qu'à cette époque aussi, trois grands pays au moins et un certain nombre de petits Etats n'en faisaient pas partie. Quant à l'incapacité, dont on a fait état, de la Société des Nations d'appliquer des sanctions dans tous les cas prévus par le Pacte, c'est une circonstance qui diminue plutôt qu'elle n'accroît les obligations de la Suisse et, par conséquent, il est impossible de tirer de cet argument la conclusion logique qu'il convient de libérer entièrement la Suisse de ses obligations.

Cependant, je serais disposé à examiner le désir exprimé par la Suisse d'être relevée des obligations que lui impose l'article 16 envers les autres Membres, tout en continuant à faire partie de l'Organisation, c'est-à-dire en participant à toutes ses activités non politiques, mais alors il semble parfaitement logique et politiquement raisonnable de formuler, en contrepartie, la demande que la Suisse, de son côté, libère les autres Membres de la Société de leurs obligations vis-à-vis d'elle. Le Pacte impose à tous ses Membres certaines obligations de défense mutuelle. Si elle renonce à participer à la défense des autres Membres de la Société, la Suisse ne saurait s'attendre à ce que ceux-ci s'engagent à la défendre.

Il suffit de lire le Pacte pour se rendre compte que ces obligations sont d'un caractère essentiellement réciproque. La Société s'engage à défendre non pas n'importe quel Etat mais seulement ses propres Membres. L'article fondamental, c'est-à-dire l'article 10 du Pacte, déclare nettement: «Les Membres de la Société s'engagent à respecter et à maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique présente de tous les Membres de la Société». Vous remarquerez qu'il n'est pas question ici de tous les Etats, mais seulement des Membres de la Société. L'article 16, qui traite des sanctions, renvoie aux articles 12, 13 et 15, dans lesquels il ne s'agit encore que des différends s'élevant entre Membres de la Société. L'article 17 prévoit même les cas de la défense des Membres de la Société en cas d'attaque de la part d'Etats non membres; il ne prévoit aucunement le cas inverse.

La réciprocité des obligations, à mon avis, découle également du principe de l'égalité des Etats, principe qui suppose, pour tous, des droits identiques et des obligations mutuelles identiques. Je ne parle naturellement que des Etats indépendants.

On aurait pu s'attendre, lorsque le Gouvernement helvétique nous a présenté sa demande tendant à être libéré de ses obligations envers les autres Membres de la Société, à ce qu'il déclarât lui-même qu'il libérerait par là-même les autres Etats de leurs obligations analogues à l'égard de la Suisse. L'échange de vues que les Membres du Conseil ont eu avec le représentant de la Suisse, cependant, a fait ressortir que la Suisse, tout en renonçant aux obligations que lui impose l'article 16 du Pacte, n'est pas disposée à abandonner aucun des droits et privilèges dont elle jouit en vertu de ce même article.

Je ferai également observer que la défense de la neutralité suisse n'entre aucunement dans les obligations de la Société. Cette neutralité est garantie par d'autres traités internationaux qui restent en vigueur, de même que subsistent tous les engagements pris par les Etats signataires de ces traités. Je ne cherche en aucune manière à diminuer l'importance du maintien de l'indépendance de la Suisse. Je ne veux pas non plus dire qu'en aucun cas la Société des Nations ou ses Membres individuels ne viendront à l'aide de la Suisse au cas où elle serait attaquée, ou sa neutralité violée. Mais cette assistance ne peut être que le résultat d'un acte volontaire et ne découle pas de l'article 16 du Pacte.

Je tiens à donner au Conseil l'assurance que, dans le cas actuel, je suis loin de penser à la question des engagements possibles que pourrait prendre mon pays à l'égard du peuple suisse, pour lequel il éprouve des sentiments de sympathie et de respect. Si l'on avait la certitude que notre décision ne s'appliquera uniquement qu'à la Suisse, on pourrait, passant par-dessus les considérations de logique et de justice, consentir une exception dans son cas, mais je suis obligé de déclarer que je n'ai pas cette certitude. Au contraire, la discussion qui a eu lieu entre les membres du Conseil et certains passages du rapport lui-même m'ont convaincu que la question suisse n'est qu'un commencement et que l'on cherche ainsi à ouvrir une brèche par laquelle d'autres Etats pourront glisser des demandes analogues. Cette opinion est confirmée par l'énergie qu'ont déployée certains Membres du Conseil pour résister à toute tentative de souligner la situation exceptionnelle de la Suisse. Il n'y aura rien qui puisse me surprendre si, plus tard, d'autres Etats demandent pour eux-mêmes une situation privilégiée du même genre, en renonçant à toutes leurs obligations envers les autres Membres mais en conservant les privilèges qui découlent des obligations de ces Membres envers eux-mêmes. Il n'y aura même pas besoin, à cet effet, d'une décision spéciale du Conseil ou de l'Assemblée. Grâce au précédent établi aujourd'hui, il suffira de faire une déclaration unilatérale et de demander simplement au Conseil d'en prendre acte.

Une telle situation ne peut qu'aboutir à l'effondrement définitif de la Société des Nations. C'est

pourquoi j'ai insisté pour que l'on confirme le caractère réciproque des obligations découlant de l'article 16 afin d'avertir les autres Membres de la Société que, s'ils se libèrent eux-mêmes de leurs obligations, ils mettront en question leurs droits à la protection de la Société. Je n'ai pas réussi cependant à obtenir satisfaction sur ce point.

Le Conseil n'ignore pas que, depuis deux ans, la Société des Nations a été en butte à des attaques obstinées venant non pas seulement de l'extérieur, mais même de l'intérieur. Entre autres méthodes, on essaie de donner des interprétations arbitraires à des obligations de la Société de manière à les relâcher pour arriver peu à peu à les supprimer complètement – et par conséquent à détruire la Société même – au moyen de déclarations unilatérales et d'infractions individuelles aux décisions de la Société, parfois même au moyen de menaces de départ.

La Société des Nations n'a été ni inventée ni créée par le Gouvernement soviétique, et l'Union soviétique souffrirait moins de sa disparition que tous les autres Membres. Reconnaisant, cependant, à cette étape particulière de son évolution la valeur et la nécessité de cette Société en tant qu'instrument pour le maintien de la paix, l'Union soviétique se considère tenue de défendre son existence contre les dangers extérieurs et intérieurs qui pourraient la détruire. C'est pourquoi, en ma qualité de représentant du Gouvernement soviétique, je me refuse à partager la responsabilité de décisions qui mèneront inévitablement à la ruine de la Société des Nations ou qui, indirectement, en faciliteront la disparition. Je déclare en conséquence que ni ma conscience ni les instructions de mon Gouvernement ne me permettent d'accepter le rapport et la résolution qui nous ont été présentés. Je m'abstiendrai donc au moment du vote, sans faire usage de mon droit formel de m'opposer à l'adoption de la résolution que souhaitent les Membres du Conseil.

M. Komarnicki [Pologne]. – Par l'adoption du rapport et de la résolution auxquels j'ai l'honneur de m'associer au nom de mon Gouvernement, nous rendons hommage à la Suisse qui, au cours de sa longue histoire, a toujours servi la cause de la paix. Son éminent représentant, M. le Président Motta, avec la dignité qui lui a gagné tous les suffrages, a su exposer les lignes directrices de la politique suisse dans l'avenir conformément aux intérêts permanents de son pays.

Le rapport, qui est le résultat de longues délibérations menées avec tant de tact et de talent par le rapporteur, M. Sandler, tient compte de tous les points de vue et notamment, dans son paragraphe 7, sauvegarde les positions qui ont été prises par les différents Etats en ce qui concerne la portée qu'ils attribuent à l'article 16 du Pacte. C'est dans cet esprit que je vais voter le rapport et ses conclusions.

M. Jordan [Nouvelle-Zélande]. – Le Gouvernement néo-zélandais accepte la proposition dont le Conseil est saisi.

Etant donné que la question de la neutralité suisse est actuellement soumise au Conseil, je demanderai au représentant de la Suisse si nous pouvons avoir l'assurance que les représentants de la presse étrangère auront la liberté absolue de transmettre des comptes rendus de nos débats, dans la mesure où ils en auront connaissance, en même temps que toute liberté de les accompagner des commentaires qu'ils jugeront utiles.

M. Costa du Rels [Bolivie]. – La délégation de la Bolivie apprécie hautement les raisons fondamentales et exceptionnelles qui ont amené le Gouvernement helvétique à demander au Conseil de la Société des Nations de reprendre sa neutralité totale.

La situation unique de la Suisse, reconnue par divers actes internationaux, ne saurait toutefois constituer un précédent. Je me rends compte que, sur ce point, je suis en parfait accord avec le représentant de la France. Le Pacte de la Société des Nations lie tous ses signataires; ceux-ci ne sauraient se dégager, par une déclaration unilatérale faite devant le Conseil ou par devers eux-mêmes, d'une partie ou de la totalité de leurs engagements.

Mon pays, respectueux des traités librement consentis, fidèlement attaché à leur exécution, ne saurait voir sans crainte s'implanter une doctrine contraire qui, non seulement marquerait la fin de la Société des Nations, mais introduirait l'anarchie dans les relations internationales.

Ceci posé, je voterai le projet de résolution, marquant ainsi, en cette circonstance, à l'égard de la noble nation helvétique, la cordiale sympathie de la Bolivie – appelée la Suisse américaine, laquelle trouve, dans cette comparaison flatteuse, une atténuation à son infortune géographique.

M. Wellington Koo [Chine]. – De l'avis du Gouvernement chinois, la demande du Gouverne-

ment helvétique tendant à faire reconnaître sa neutralité perpétuelle est justifiée par le caractère unique de son cas. Historiquement, géographiquement et d'après les instruments internationaux pertinents, la Suisse, qui, en soumettant son cas à l'approbation du Conseil, fait preuve à l'égard de la Société des Nations d'une loyauté qu'il convient de relever, a des raisons toutes spéciales pour justifier sa demande. Le Gouvernement chinois ne s'oppose aucunement à ce que le Conseil lui donne satisfaction, car, à son avis, il s'agit là d'une décision qui ne saurait en aucune façon créer de précédent pour l'avenir.

La question, cependant, par les conséquences qu'elle peut entraîner, peut avoir une influence importante sur l'avenir de la Société des Nations. Le texte d'une partie du rapport et de la résolution qui nous sont soumis, ainsi que les débats qui ont eu lieu au Conseil, semblent jeter certains doutes sur la question de la nature et de l'étendue des obligations, les uns à l'égard des autres, des Membres de la Société autres que la Suisse. Certains ont mis en doute le principe fondamental de la réciprocité des obligations, alors qu'ils ne sont pas et ne sauraient être, en fait, exactement dans la même situation que la Suisse.

Le Gouvernement chinois estime que les sanctions prévues par l'article 16 du Pacte autres que les sanctions militaires ont un caractère non pas facultatif, mais obligatoire. Aucun Membre n'a le droit de se libérer de ces obligations par une déclaration unilatérale de ses intentions. Etant donné que ces obligations ont été assumées collectivement, seul un acte collectif d'approbation peut en effectuer la levée. Le Gouvernement chinois attache la plus grande importance à ce principe établi du Pacte et tout doute émis sur son intangibilité lui fait craindre que les bases mêmes de la Société des Nations ne s'en trouvent ébranlées.

Etant donné la tendance que l'on constate aujourd'hui chez certains Etats membres de la Société des Nations de se délier de leurs obligations contractées en vertu du Pacte au moyen d'une déclaration unilatérale, le Gouvernement chinois croit qu'il est d'autant plus nécessaire, dans toute la mesure du possible, de maintenir le caractère sacro-saint du Pacte.

C'est pourquoi, tout en approuvant la demande du Gouvernement helvétique et en félicitant de son travail l'éminent rapporteur M. Sandler, mon Gouvernement ne peut accepter le rapport et la résolution; conformément à ses instructions, je m'abstiendrai donc au moment du vote.

M. van Langenhove [Belgique]. – La démarche faite auprès du Conseil par le Gouvernement suisse, dont M. Motta a été l'éloquent interprète, a trouvé parmi nous une large compréhension.

En apportant l'adhésion de mon Gouvernement à la résolution prenant acte de l'intention de la Suisse de ne plus participer à la mise en œuvre des dispositions du Pacte relatives aux sanctions, je tiens à constater expressément qu'il résulte du rapport, dont l'auteur, M. Sandler, a mérité la gratitude de tout le Conseil, que la résolution ne se prononce aucunement sur la portée de l'article 16 du Pacte et n'affecte en rien les positions prises à cet égard par les gouvernements.

M. Bahramy [Iran]. – Les raisons impérieuses et exceptionnelles qui ont été mises en avant par le Gouvernement helvétique pour le recouvrement intégral de sa neutralité étaient si éloquentes par elles-mêmes que je me suis senti en mesure, dès que la question fut abordée, de me rallier à l'avis de la majorité. Je suis heureux de me rendre compte maintenant que cet objectif est atteint à l'unanimité. Au nom de mon Gouvernement, j'accepte intégralement la résolution proposée.

M. Motta. – Il n'est pas question pour moi de toucher à nouveau à la question de fond. Tout a été dit. Toutes les paroles qui ont été prononcées en ce jour, qui, pour la Suisse, est un jour solennel, ont été écoutées religieusement par moi. Aucun mot n'a été perdu.

Je tiens à remercier tous les membres du Conseil qui ont exprimé, sous quelque forme que ce soit, leur sympathie à mon pays.

Mais, après avoir dit cela, j'ai l'obligation de répondre à une question qui m'a été posée par le représentant de la Nouvelle-Zélande et qui concerne la presse. Voici ma réponse: la Constitution fédérale proclame la liberté de la presse. Le peuple suisse y est profondément attaché. Je puis donc donner l'assurance que les représentants de la presse étrangère pourront toujours adresser librement aux journaux étrangers toutes communications et tous commentaires qu'ils jugeront utiles sur les questions traitées à la Société des Nations.

M. Sandler. – Au cours des consultations auxquelles j'ai eu à procéder en ma qualité de rapporteur au Conseil, j'ai pu, dès le commencement, constater qu'il y avait parmi mes collègues une

grande concordance de vues quant à l'accueil à réserver à la requête présentée par le Gouvernement suisse. J'ai pu constater, de part et d'autre, une large compréhension pour les raisons qui ont amené la Confédération suisse à soumettre à la Société des Nations une question qui est, pour la Suisse, de la plus haute importance. En revanche, j'ai dû constater qu'en ce qui concerne la forme à donner aux décisions éventuelles du Conseil et en ce qui concerne les considérants et les constatations à retenir dans le rapport, il y avait des différences d'opinion assez marquées. J'ai cru de mon devoir, comme rapporteur, de faire l'effort le plus sérieux pour pouvoir présenter un rapport qui tînt compte, autant que possible, des opinions présentées – concordantes ou divergentes. C'est le résultat de cet effort, auquel se sont associés mes collègues, qui est devant vous et je suis heureux de pouvoir constater qu'un accord semble se réaliser.

Certaines déclarations ou observations ont été faites par mes collègues au cours de la présente discussion. Il aurait été intéressant de continuer ici la discussion qui, déjà depuis quelque temps, s'est – j'ose le dire – poursuivie jour et nuit. Tout le monde comprendra les raisons pour lesquelles, en tant que rapporteur, je ne le ferai pas.

Je ne saurais toutefois passer sous silence un problème que vient d'évoquer notamment le représentant de l'Union des Républiques soviétiques socialistes, M. Litvinoff, et qui touche la question de savoir quels seront les rapports des autres Membres de la Société envers la Suisse à la suite de l'adoption du présent rapport. Cette question a fait l'objet d'un examen très sérieux de ma part. J'ai dû constater qu'on se trouve en face d'un problème des plus compliqués et qui offre des aspects de grande envergure.

L'idée, préconisée par M. Litvinoff, de préciser, dans ce domaine, la situation, est certainement inspirée par un souci parfaitement compréhensible; toutefois, elle m'a paru difficile à concilier avec la conception du Pacte qui, d'après ce que j'ai pu constater, prévaut dans la doctrine. Dans tous les cas, on se trouve devant un problème qui touche les fondements mêmes de notre institution, laquelle, en principe, est appelée à s'occuper de toute question qui affecte la paix du monde.

Pour les autres questions qui ont été soulevées au cours de la discussion, je me bornerai à me référer à la résolution et au rapport, qui constituent un ensemble.

Avant de terminer, je tiens à remercier le représentant de la Suisse, M. Motta, de l'appui qu'il n'a cessé de me donner, et je me permets de lui adresser mes félicitations personnelles d'avoir pu mener à bien une question qui est, pour la Confédération helvétique et le peuple suisse, d'une importance vitale.

Je tiens également à remercier tous mes collègues. Je sais dans quelle mesure il m'a été nécessaire de faire appel à leur esprit de conciliation et à leur bonne volonté, qui n'ont pas fait défaut. Sans leur extrême compréhension pour les difficultés de la tâche dont j'étais chargé, je n'aurais pu la mener à bien. Je leur en adresse l'expression de ma vive gratitude, ainsi que tous mes remerciements pour les paroles bienveillantes qu'ils ont bien voulu prononcer à mon égard.

Ce m'est un devoir très agréable de pouvoir adresser au Secrétaire général et aux services du Secrétariat qui ont pris part aux travaux mes plus vifs remerciements pour l'aide avisée, efficace et infatigable qu'ils m'ont prêtée.

La résolution est adoptée, sous réserve de l'abstention des représentants de l'Union des Républiques soviétiques socialistes et de la Chine.

Le Président [Munters, Lettonie]. – Le débat qui vient d'aboutir à l'adoption du rapport et de la résolution mérite, à mon sens, la plus grande attention; aussi bien en ce qui concerne ses conséquences pratiques que sa portée au point de vue de la doctrine de la Société des Nations, la solution du problème de la neutralité suisse est d'une importance considérable. Je suis heureux de constater que les travaux préparatoires et les discussions qui sont restées sur un plan élevé ont permis d'aboutir à un résultat dont la Société peut à juste titre se féliciter.

Je félicite le Gouvernement suisse d'avoir atteint le but que son peuple souhaitait ardemment.

Au nom du Conseil, je remercie le rapporteur, ses collaborateurs ainsi que les membres du Conseil, de la bonne volonté et de la compétence dont ils ont fait preuve au cours du débat.

M. Motta se retire.