

ANNEXE II

E 2001 (C) 5/190

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

*Copie
N*

Berne, 4 septembre 1936

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

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

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

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

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

31. Cf. *document principal*.

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

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

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

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

32. Cf. n° 152, n. 10.

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

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

34. Cf. n° 154, n. 6.

35. Cf. n° 152, n. 13.