

M. H. H.
P. G.

La Suisse et la Société des Nations.

La question de la sortie éventuelle de la Suisse de la Société des Nations soulève des problèmes a) d'ordre politique; b) d'ordre juridique.

a) Problèmes d'ordre politique.

1. Le traité de Versailles, c'est-à-dire le pacte de la Société des Nations - chapitre premier -, la partie 13 - l'organisation internationale du travail -, ainsi que les clauses politiques, militaires, etc. sont le résultat d'un compromis. La France et la Grande-Bretagne se sont présentées à la conférence de la paix à Paris, en 1919, bien décidées à réaliser leur victoire au maximum; les Etats-Unis d'Amérique en revanche, le président Wilson surtout, venaient dans l'intention d'instaurer un ordre nouveau dont la Société des Nations devait être l'expression. Le président Wilson n'a pas pu imposer silence aux ambitions franco-britanniques; Lloyd George et Clémenceau ne sont pas arrivés à dissuader le président de son intention de fonder une ligue ~~de~~ peuples. Il en est résulté ce produit en quelque sorte bâtard qui s'est appelé le traité de Versailles du 28 juin 1919.

2. Le président Wilson comptait sur la Société des Nations, notamment sur l'article 19 du pacte, pour corriger peu à peu les imperfections du traité et amener celui-ci à répondre mieux à l'idéal qu'il se faisait des rapports internationaux. Le fait que le Sénat américain a refusé de ratifier le traité a réduit à néant cet espoir. Les Etats-Unis ne sont pas entrés dans la Société des Nations

où la France et la Grande-Bretagne sont restées seules puissances directrices. Il s'est donc produit l'inverse de ce que le président Wilson escomptait, et il a été relativement facile aux capitales de Londres et de Paris d'utiliser la Société comme un instrument permettant non pas à l'état de fait créé en 1919 d'évoluer, mais au contraire d'être maintenu.

3. La Suisse n'a jamais fait entièrement partie de la Société des Nations. Elle y est entrée à la faveur de la déclaration de Londres de février 1920, aux termes de laquelle notre neutralité était reconnue comme n'étant pas incompatible avec les dispositions du pacte et notre pays se trouvait dispensé de toute coopération militaire éventuelle. Par la suite, le Conseil fédéral n'a jamais admis que la Suisse puisse être candidate au conseil de la Société, cet organisme lui paraissant essentiellement politique. A partir de 1938, les circonstances du moment exigeant cette évolution et l'expérience des sanctions ayant ouvert les yeux sur le danger de l'arme économique, la Suisse a obtenu la reconnaissance de sa neutralité pleine et entière, ce qui fait que, depuis lors, sa collaboration s'est limitée aux oeuvres techniques, sociales et humanitaires.

Le fait que la Société des Nations a son siège en Suisse, que le Conseil fédéral en 1919 a déployé de grands efforts pour obtenir la désignation de Genève, le fait enfin que notre pays a pu être considéré à l'époque comme une manière de prototype de Société des Nations, ont sans doute contribué à éveiller cette impression que la participation de la Suisse était plus effective

qu'elle ne l'était réellement.

4. Il est impossible de comprendre l'histoire des vingt dernières années si l'on ne tient pas compte du conflit qui a surgi entre les Etats - Japon et Italie - qui se sont estimés frustrés par le traité de Versailles et ceux - France et Grande-Bretagne - qui en étaient les principaux bénéficiaires. Avant l'entrée en guerre des Etats-Unis, en 1917, la France et l'Angleterre avaient conclu avec l'Italie et le Japon des accords secrets assurant à leurs alliés, en récompense des services rendus, des territoires extrêmement étendus : le Chantoung au Japon; la côte dalmate, l'Ethiopie, certains Etats du Proche-Orient à l'Italie. A Paris, en 1919, le président Wilson prétendait que ces accords avaient été conclus à l'insu des Etats-Unis et que le traité, à l'élaboration duquel l'Amérique participait, n'avait pas à les consacrer. Le Japon, le premier, a cherché, dès 1931, à obtenir par la force ce à quoi il estimait avoir droit. Son exemple fut bientôt suivi par l'Italie.

Quant à l'Allemagne, c'est sur la question du désarmement qu'est venu échouer un essai de collaboration qui s'était étendu sur les années 1926 à 1933. Le traité de Versailles avait imposé à l'Allemagne le désarmement par la force. La France et l'Angleterre ont cherché à la conférence du désarmement à maintenir en leur faveur une inégalité de fait en amenant l'Allemagne à y consentir cette fois-ci volontairement. Le résultat fut la sortie du Reich des assises genevoises.

5. A l'heure qu'il est, une seule grande puissance reste membre de la Société des Nations :

La Grande-Bretagne. L'Amérique n'en a jamais fait partie, le Sénat à Washington ayant refusé, comme il a été dit plus haut, d'approuver le traité de Versailles. Le Japon a quitté Genève en 1933, à la suite de la conquête du Mandchoukouo. L'Allemagne est partie la même année, son essai de collaboration étant venu buter sur la question du désarmement. L'Italie s'est retirée en 1937, au lendemain de l'affaire d'Ethiopie. Quant à la Russie, elle a été exclue par la Société elle-même en décembre 1939, à la suite de son agression contre la Finlande.

6. Jusqu'à présent, le nombre des Etats qui se sont retirés de la Société s'élève à une vingtaine, soit un Etat d'Asie, le Japon; huit Etats européens, l'Espagne, l'Allemagne, l'Italie, l'Autriche, la Hongrie, le Danemark, la Roumanie et la France; et onze Etats de l'Amérique centrale et du sud.

Les raisons qui ont incité ces Etats à se retirer sont diverses. Nous avons déjà esquissé les motifs qu'un certain nombre de grandes puissances ont invoqués. Pour d'autres Etats, le Brésil et l'Espagne notamment, il s'est agi de questions de prestige, la Société leur refusant, au conseil, les sièges permanents auxquels ils estimaient avoir droit. Pour tout un groupe d'Etats appartenant à l'Amérique centrale et à l'Amérique du sud, il s'est agi plutôt de motifs d'ordre financier, les contributions à l'organisme genevois leur paraissant exagérées, ainsi que d'une tendance de plus en plus marquée à se désintéresser d'une institution qui leur paraissait très européenne et qui ne leur rendait à eux, Etats lointains, que de médiocres services. Certains départs sont dus à la

disparition des Etats eux-mêmes : Cas de l'Autriche par exemple. Depuis la guerre, les sorties qui se sont produites ont eu, le cas de la France excepté, une nuance politique marquée. La renonciation à la Société a généralement été suivie d'une adhésion au pacte tripartite (cas de la Roumanie et de la Hongrie), c'est-à-dire que les gouvernements de ces Etats cherchent à substituer à l'ordre franco-britannique de 1919/1939 un ordre nouveau, européen celui-là, sous l'égide des puissances de l'axe. Pour autant que nous sommes renseignés, pour le moment, il ne semble pas que la France ait eu d'autres intentions que celle de souligner, par son départ, le caractère mort de la ligue genevoise. Instituée pour assurer la paix et n'y étant pas parvenue, la Société des Nations s'est trouvée frappée au coeur par la guerre.

7. Un fait insignifiant en lui-même a permis récemment aux gouvernements de se rendre compte du caractère très unilatéral de ce qui reste de la Société des Nations. Le dernier secrétaire général régulièrement élu, M. Joseph Avenol, ayant donné sa démission à la suite de la défaite de la France, c'est le secrétaire général adjoint, M. Lester, qui a assumé ses fonctions. A son avènement, M. Lester a adressé aux Etats membres un télégramme dans lequel il leur demandait s'il pourrait compter, à l'avenir, sur leur complète collaboration. Dans les circonstances où cette démarche s'est produite, elle a paru, peut-être à tort, vouloir instituer une sorte de plébiscite. Le résultat a, d'ailleurs, confirmé cette impression. M. Lester a reçu dix-sept réponses qui toutes émanent d'Etats inféodés à la Grande-Bretagne : Le gouvernement britannique

lui-même, les quatre Dominions plus l'Inde, les gouvernements actuellement réfugiés à Londres, le Portugal qui est lié à l'Angleterre par un traité, la Grèce, Etat garanti par les Anglais, l'Egypte, pays lié également, la Turquie qui a signé le 19 octobre 1939 le pacte d'Ankara.

8. Bien que la Société des Nations soit à l'heure actuelle un organisme sinon défunt du moins moribond, et bien que la participation de la Suisse ne se soit jamais étendue à tous les domaines, il n'en reste pas moins que la sortie de notre pays peut faire plus de bruit qu'on ne pourrait le penser au premier abord. Tout d'abord, notre politique a la réputation d'être réfléchie, modérée, sérieuse, réaliste. Notre départ sera donc interprété comme l'indice que la Société des Nations est bien détruite. Par ailleurs, Genève a été, de 1920 à 1940, un des centres de la vie internationale du monde. In/ombrables sont les hommes d'Etat, les membres de gouvernements, les diplomates qui, en l'espace de vingt ans, ont siégé soit à la salle de la réformation, soit au bâtiment électoral, soit pour finir au Palais de l'Ariana. Beaucoup de ces hommes ne sont plus au pouvoir ou en fonctions à l'heure qu'il est, mais ils n'en existent pas moins, dans tous les corps diplomatiques surtout, et notre attitude ne manquera pas de faire impression sur eux et d'être commentée par eux.

Nous devons compter également avec l'interprétation qui sera donnée de notre geste aux Etats-Unis d'Amérique et en ^{Aux, que} Afrique du sud. Pour des raisons diverses, peut-être d'ordre financier, certaines forces

travaillent aux Etats-Unis à accrédi- ter l'opinion que tous les Etats européens sont, dès à présent, plus ou moins asservis. Ces éléments puiseront, dans notre départ, des arguments en faveur de leur thèse.

Mais surtout notre sortie aura, que nous le voulions ou non, une pointe anti-britannique qui sera certainement ressentie en Angleterre, dans les Dominions et dans l'ensemble du monde qui parle anglais.

En conclusion, on peut affirmer ceci : La Société des Nations a toujours eu un caractère politique - franco-britannique - nettement accentué. Ce caractère, la guerre actuelle le rend plus apparent encore puisque la Grande-Bretagne, ses tenants et aboutissants, soutiennent seuls la ligue actuellement. Une politique de vraie neutralité exigerait donc notre sortie. Reste la question de l'opportunité. Etant donné les considérations que nous avons développées in fine - répercussion possible aux Etats-Unis d'Amérique, en Amérique latine et dans l'empire britannique - il conviendrait de donner à notre départ, s'il devait se produire, un caractère discret.

b) Problèmes d'ordre juridique.

b) Problème d'ordre juridique.

I. Le problème en droit international.

Selon l'article premier, alinéa 3, du Pacte de la Société des Nations, tout membre de la Société peut s'en retirer après un préavis de deux ans, à la condition d'avoir rempli à ce moment toutes ses obligations internationales, y compris celles du Pacte lui-même.

Au cas où le Conseil fédéral désirerait notifier au Secrétariat de la Société des Nations l'intention de la Suisse de quitter la Société des Nations, deux questions de droit international devraient être examinées:

a) Une telle notification aurait-elle un effet irrévocable en ce qui concerne la situation de la Suisse au sein de la Société des Nations?

b) La sortie de la Suisse ne pourrait-elle être considérée comme effective qu'au cas où notre pays aurait rempli toutes ses obligations, notamment ses obligations financières?

a) Il ne semble pas que le préavis de deux ans institué par l'article premier, alinéa 3, du Pacte ait un effet irrévocable. L'intention des fondateurs de la Société semble avoir été, plutôt, d'instituer un délai assez long pour permettre à tout Etat de revenir sur sa décision. Ainsi que le disent Schücking et Wehberg dans leur ouvrage "Die Satzung des Völkerbundes" (3ème édition, Berlin 1931, 1er. volume, p. 373), "Es besteht eine zweijährige Kündigungsfrist, die als Bedenkzeit dienen soll, innerhalb deren der den Austritt betreibende Staat sich mit dem Völkerbund über die Rücknahme der Kündigung ins Einvernehmen setzen kann". Hojer (Le Pacte de la Société des Nations, Paris 1926, p. 37) exprime la même idée en ces termes: "On a voulu laisser à l'Etat le temps nécessaire à une mûre réflexion, à un apaisement opportun et donner aux autres membres de la Société l'occasion d'exercer leur influence."

Le cas de l'Espagne, rappelé par Schücking et Wehberg (op. cit. , p. 374), confirme notre interprétation. Ce pays avait, le 8 septembre 1926, annoncé officiellement sa sortie de la Société des Nations. Avant que deux ans ne se fussent écoulés, le Gouvernement espagnol a, par lettre du 22 mars 1928 au président du Conseil, déclaré vouloir continuer de collaborer aux travaux de la Société. Peu de temps auparavant, le Conseil avait d'ailleurs exprimé le voeu que l'Espagne reprît sa place au milieu des Etats sociétaires.

Schücking et Wehberg (ibidem, p. 374) remarquent, à ce propos, que "Die bisherige Praxis zeigt das Bemühen des Völkerbundes, die in dem Erfordernis des zweijährigen Kündigungsfrist liegende Austrittserschwerung dadurch noch wirksamer zu gestalten, dass vor Ablauf der Kündigungsfrist,

um ihnen eine Sinnesänderung zu erleichtern, die ihren Austritt erstrebenden Staaten vom Rat bzw. von der Versammlung eingeladen werden, ihre Kündigung zurückzunehmen".

Un autre précédent paraît être celui du Mexique. Le "Petit Manuel de la Société des Nations" (édition de 1939, p. 339)¹ signale que ce pays a donné son préavis de retrait le 14 décembre 1932. Il semble qu'il ait renoncé à quitter l'institution de Genève, puisqu'il en fait toujours partie à l'heure actuelle et qu'il a même été représenté au Conseil de 1933 à 1935. Il est regrettable que les rapports du Conseil fédéral sur les Assemblées de cette époque soient muets en ce qui concerne la "fausse sortie" du Mexique.

On peut se demander si, après avoir donné son préavis de retrait, un Etat ne pourrait reprendre sa place au sein de la Société des Nations sans avoir été sollicité de le faire par le Conseil (comme ce fut le cas pour l'Espagne) ou par l'Assemblée. Une telle interprétation - dont nous ignorons si elle a été soutenue - nous paraît être des plus arbitraires. Nous croyons donc pouvoir répondre négativement à cette question.

b) La Suisse n'ayant pas encore payé sa cotisation à la Société des Nations pour l'année 1941, on peut se demander si sa sortie de la Société ne serait considérée comme accomplie qu'après qu'elle aurait effectué ce paiement et, bien entendu, celui de ses cotisations pour les deux années suivantes.

Ce point particulier aurait, il y a quelques années encore, soulevé des doutes. On se souvient, en effet, du débat qui eut lieu à la XVIIIème Assemblée (en 1937), au sujet de la

1. La Section d'information du Secrétariat de la Société des Nations, qui édite le manuel, rappelle qu'il ne doit pas être considéré comme un document officiel engageant la responsabilité de la Société.

sortie du Paraguay qui, ayant donné son préavis de retrait le 23 février 1935, n'avait pas, depuis lors, rempli intégralement ses obligations financières. Un résumé de ce débat figure à la page 13 du rapport du Conseil fédéral sur la XVIIIème Assemblée. "Sans vouloir donner une interprétation valable pour tous les cas", la première Commission exprima l'avis qu'"étant donné les faits de l'espèce, le Paraguay peut être considéré comme ayant cessé d'être membre de la Société des Nations, malgré son manquement caractérisé à son obligation financière envers la Société des Nations.....", mais qu'il "demeure néanmoins tenu de l'intégralité de sa dette vis-à-vis de la Société des Nations", à laquelle il appartiendrait "de poursuivre le recouvrement de sa créance par tous les moyens à sa disposition".

Bien que notre représentant au sein de la lère Commission eût proposé d'adopter une simple résolution interprétative fixant, une fois pour toutes, le sens à donner à l'article 1er., alinéa 3, il ne fut pris, cette fois-ci, qu'une décision d'espèce. Il y a lieu toutefois de s'y référer pour admettre que, même si elle ne s'était pas encore acquittée de toutes ses obligations financières, la Suisse sortirait effectivement de la Société des Nations deux ans après son préavis de retrait.

II. Le problème en droit constitutionnel.

Comme on peut le constater en lisant le message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la question de l'accession de la

Suisse à la Société des Nations, du 4 août 1919 (Feuille fédérale 1919, tome 4, p. 567 et suivantes), on avait songé tout d'abord à insérer dans la Constitution fédérale un article 124, qui aurait eu la teneur suivante (ibidem, p. 682):

"La Suisse accède au Pacte de la Société des Nations adopté, le 28 avril 1919, par la Conférence de la paix réunie à Paris.

Les dispositions de la Constitution fédérale concernant la ratification des traités internationaux sont applicables à la ratification des amendements apportés audit Pacte et à l'approbation des conventions de tout genre qui sont en rapport avec la Société des Nations.

Les décisions relatives à la dénonciation du Pacte ou à la sortie de la Société des Nations doivent être soumises au vote du peuple et des cantons".

Dans la suite, les Chambres fédérales décidèrent de renoncer à la revision constitutionnelle envisagée par le Conseil fédéral, mais de soumettre l'arrêté fédéral sur l'accession au vote du peuple et des Etats dans la forme prévue pour les revisions constitutionnelles.

L'arrêté fédéral du 5 mars 1920, qui fut accepté par le peuple et par les cantons le 16 mai suivant, disposait ce qui suit au sujet de l'exercice des droits populaires en cas de modification, d'exécution ou de dénonciation du Pacte de la Société des Nations (voir Burckhardt, Le droit fédéral suisse, traduit par Bovet, Neuchâtel 1921, 2ème volume, p. 334):

"Les dispositions de la Constitution fédérale concernant la promulgation des lois fédérales sont applicables à la ratification des amen-

dements apportés audit Pacte et à l'approbation des conventions de tout genre qui sont en rapport avec la Société des Nations.

Les décisions relatives à la dénonciation du Pacte ou à la sortie de la Société des Nations doivent être soumises au vote du peuple et des cantons. L'article 121 de la Constitution fédérale concernant l'initiative populaire est aussi applicable aux décisions relatives à la dénonciation du Pacte ou à la sortie de la Société."

Une votation populaire paraît donc être une condition nécessaire à la sortie de la Suisse de la Société des Nations. Il est intéressant de lire, à ce sujet, ce qu'en dit le message du Conseil fédéral (Feuille fédérale, 1919, tome 4, p. 664):

"L'exercice du droit de dénonciation est en général considéré comme rentrant dans les attributions d'un gouvernement. L'approbation des parlements n'est nécessaire que pour conclure un traité, non pour y mettre fin. Cependant, si l'on envisage les relations établies par un traité tel que le Pacte, la dénonciation ou la sortie est, dans tout cas, un acte d'une très grande importance, qui peut avoir des conséquences encore plus graves que l'adhésion. Un tel acte aurait aussi pour effet de mettre à néant la décision prise par le peuple et les cantons au sujet de l'adhésion, ainsi que les dispositions constitutionnelles adoptées à cette occasion. Il y a donc lieu d'assimiler les décisions relatives à la dénonciation du Pacte, ou à la sortie de la Société, à la décision d'en devenir membre".

On peut, cependant, se poser les trois questions suivantes:

a) La votation visant à faire sortir la Suisse de la Société des Nations ne peut-elle être provoquée que par une initiative populaire

ou peut-elle l'être également par le Conseil fédéral ?

b) Le Conseil fédéral peut-il, en faisant usage de ses pleins pouvoirs, éluder une votation populaire ?

c) Le Conseil fédéral ne peut-il adresser son préavis de retrait au Secrétariat de la Société des Nations sans votation populaire préalable, celle-ci devant cependant intervenir dans le délai de deux ans prévu par l'article 1er., alinéa 3, du Pacte ?

a) L'arrêté fédéral concernant l'accession de la Suisse à la Société des Nations dispose que "l'article 121 de la Constitution fédérale concernant l'initiative populaire est aussi applicable aux décisions relatives à la dénonciation du Pacte ou à la sortie de la Société des Nations". Cela signifie-t-il qu'une demande d'initiative populaire est indispensable pour amener la Suisse à quitter la Société, ou bien la sortie de la Suisse peut-elle être obtenue également "dans les formes statuées pour la législation fédérale", comme il est dit à l'article 121 de la Constitution ? (présentation par le Conseil fédéral aux Chambres fédérales, en application de l'article 102, chiffre 4, d'un projet d'arrêté par lequel les Chambres soumettraient la question au peuple).

Nous ne croyons pas, pour notre part, que les termes "concernant l'initiative populaire" diminuent, en l'espèce, la portée de l'article 121. A notre avis, le Conseil fédéral a donc le pouvoir de poser au peuple la question du retrait de la Suisse de la Société des Nations, dans la mesure, bien entendu, où les Chambres fédérales ^{voudraient} ~~voulaient~~ bien adopter l'arrêté nécessaire à cet effet.

b) Notre appartenance à la Société des Nations constituant, en pratique, une partie de notre droit constitutionnel, on peut se demander si le Conseil fédéral peut faire usage de ses pleins pouvoirs pour décider notre sortie de cette institution.

La seule question à résoudre est celle de savoir si l'arrêté fédéral sur les mesures propres à assurer la sécurité du pays et le maintien de sa neutralité, du 30 août 1939 (Recueil officiel des lois et arrêtés de la Confédération suisse, tome 55 (1939), p. 781 et 782) autorise le Conseil fédéral à ne pas tenir compte de la Constitution et des autres textes qui ne peuvent être changés que par un vote populaire. L'article 3 de cet arrêté dispose ce qui suit:

"L'Assemblée fédérale donne au Conseil fédéral pouvoir et mandat de prendre les mesures nécessaires pour maintenir la sécurité, l'indépendance et la neutralité de la Suisse, pour sauvegarder le crédit et les intérêts économiques du pays et pour assurer l'alimentation publique".

Cet article ne diffère guère de l'article 3 de l'arrêté qui avait été adopté, en des circonstances analogues, le 3 août 1914. La disposition dont il s'agit était rédigée de la façon suivante:

"L'Assemblée fédérale donne pouvoir illimité au Conseil fédéral de prendre toutes les mesures nécessaires à assurer la sécurité, l'intégrité et la neutralité de la Suisse et à sauvegarder le crédit et les intérêts économiques du pays"

(Burckhardt, op. cit., 2ème volume, p. 725).

On se souvient que la limitation des pleins pouvoirs avait été demandée de divers côtés, au début de 1916, et il est intéressant de connaître l'argumenta-

tion dont le Conseil fédéral fit usage dans son "2ème rapport sur l'exercice des pleins pouvoirs", du 19 février 1916, pour justifier leur maintien. Cette argumentation est résumée par Burckhardt de la manière suivante (ibidem, p. 739):

"La Constitution, prétendait-on, n'autorise pas expressément l'Assemblée fédérale ni le Conseil fédéral à prendre des arrêtés extraordinaires; les conseils législatifs ne pouvaient donc pas déléguer un droit qu'ils ne possédaient pas eux-mêmes. Le Conseil fédéral combattait cette thèse. On peut se dispenser, disait-il, d'examiner si l'article 85, chiffres 6 et 7, et l'article 102, chiffres 8, 9 et 10, combinés avec l'article 2 de la Constitution fédérale, ne donnent pas expressément le droit de prendre des arrêtés d'exception. Mais il est hors de doute que, même en l'absence d'une disposition expresse de la Constitution, les autorités fédérales ont le droit, dans une crise déterminée par des événements extraordinaires, de prendre les mesures qu'exige le but suprême de l'Etat, soit le maintien de la sécurité, de l'intégrité et de la neutralité du pays, et l'accroissement de la prospérité commune. Cette manière de voir s'accorde pleinement avec celle que le Tribunal fédéral a exprimée dans des arrêts récents".

A titre de comparaison, nous relevons que le message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur les mesures propres à assurer la sécurité du pays et le maintien de sa neutralité, du 29 août 1939 (Feuille fédérale, 1939, tome 2, p. 217 et suivantes) contient le passage suivant (ibidem, p. 218):

"Il va sans dire qu'en usant de ces pouvoirs nous nous ^{en}tiendrons, autant que faire se pourra, à la Constitution et aux lois en vigueur; mais le but des pouvoirs extraordinaires est précisément de nous écarter de ces limites".

La sortie de la Suisse de la Société des Nations, si elle devait être décidée par le Conseil fédéral en vertu de ses pleins pouvoirs, devrait se justifier pour des raisons tirées de la sécurité, de l'indépendance ou de la neutralité de notre pays. S'il est peu probable que des motifs de sécurité ou d'indépendance puissent être invoqués, il est possible, en revanche de faire valoir nombre d'arguments tirés de notre statut international, celui de la neutralité. Nous voyons notamment que cette question du maintien et du respect de neutralité a conditionné d'emblée toute notre participation à la Société: déclaration de Londres dès février 1920, résolution du conseil de mai 1938.

La question de savoir si l'argument "neutralité" peut être invoqué ne résulte pas tant de considération d'ordre juridique que d'une appréciation politique des circonstances présentes et de la composition actuelle de la Société.

c) Si le Conseil fédéral ne juge pas opportun d'user de ses pleins pouvoirs pour amener la Suisse à sortir de la Société des Nations, on peut se demander s'il peut déjà, sans consultation populaire préalable, faire en sorte que notre pays donne son préavis de retrait.

L'arrêté du Conseil fédéral dispose que "les décisions relatives à la dénonciation du Pacte ou à la sortie de la Société des Nations doivent être soumises au vote du peuple et des cantons". On peut se demander si la "dénonciation du Pacte" est un acte différent de la "sortie de la Société des Nations" et si elle n'est pas déjà réalisée par le "préavis de retrait". Il est regrettable que la terminologie des textes fédéraux ne soit pas, sur ce point, harmonisée avec celle du Pacte.

Le message du 4 août 1919 remarque (Feuille fédérale, 1919, tome 4, p. 665) que "Le Pacte ne peut être

dénoncé que moyennant un préavis de deux ans, mais il peut être dénoncé en tout temps". Sans vouloir être trop absolu, on peut inférer de cette phrase que le préavis de retrait équivalait déjà, dans l'esprit des auteurs du message, à la dénonciation mentionnée par l'arrêté fédéral.

On peut se demander, toutefois, si le Conseil fédéral ne pourrait donner son préavis de retrait en réservant expressément le résultat du vote populaire. Nous serions, pour notre part, enclins à considérer une telle mesure comme constitutionnellement possible, le principe de la consultation populaire étant ainsi sauvegardé. Il y aurait là, d'ailleurs, beaucoup d'analogie avec la procédure dont il a été fait usage pour l'accession de la Suisse à la Société des Nations. Comme on le sait, en effet, la déclaration d'accession de la Suisse est antérieure à la votation populaire du 16 mai 1920. Elle ne fut d'ailleurs donnée que sous réserve du résultat de cette votation.

La dernière question à élucider serait celle du moment où le vote populaire devrait intervenir.

Nous voyons qu'en 1920 le vote a suivi et consacré l'entrée de la Suisse dans la Société des Nations. On pourrait en déduire que, dans le cas de la sortie, le peuple pourrait ne se prononcer qu'après l'échéance du délai de 2 ans. Nous éviterions ainsi les inconvénients qui pourraient y avoir à instituer en Suisse, dans les circonstances actuelles du monde, un débat public sur une question de politique étrangère d'un caractère particulièrement délicat.

le 21 avril 1941.

La partie juridique en ce qui concerne.

sh