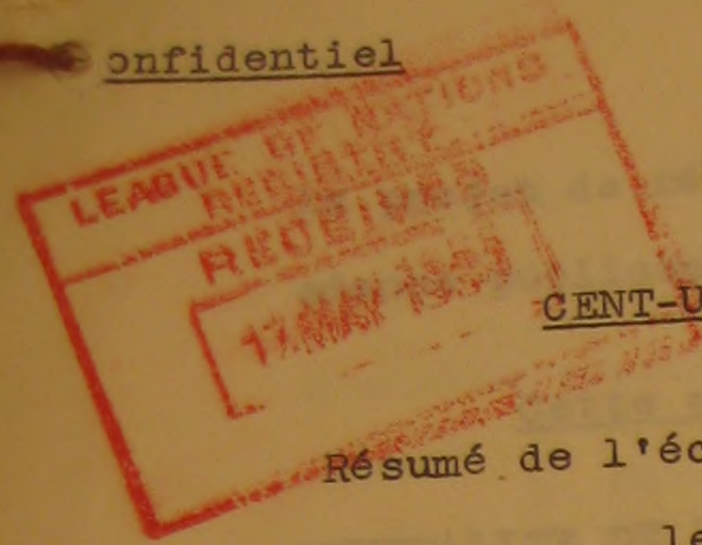


14/3593/1198

XIV

Confidentiel



SOCIÉTÉ DES NATIONS

CENT-UNIÈME SESSION DU CONSEIL

Résumé de l'échange de vues auquel ont procédé les Membres du Conseil

le vendredi 13 mai 1938 à 16 heures.

R. 6232
1938mk

Président: M. MUNTERS

Présents: tous les Membres du Conseil qui ont assisté à la septième séance publique ainsi que Sir William MALKIN (Royaume-Uni), M. CHARVERIAT (France) et M. PELLA (Roumanie)



APPEL DU GOUVERNEMENT ESPAGNOL.

Le PRESIDENT expose que le Conseil est maintenant saisi d'un projet de résolution présenté par la délégation espagnole et qui a soulevé des objections telles qu'il apparaît nettement impossible d'aboutir au sujet de la question espagnole à une solution transactionnelle. Dans ces conditions, les Membres du Conseil désirent-ils, malgré tout, rechercher un autre texte de résolution ou bien préfèrent-ils que le projet espagnol soit mis aux voix? Le Président rappelle que la décision avait été prise antérieurement d'en finir aujourd'hui avec la question espagnole.

M. KOMARNICKI estime qu'il y a lieu de s'en tenir à cette décision.

Le PRESIDENT déclare que si les autres Membres du Conseil sont du même avis, il ne lui restera qu'à mettre

le projet de résolution aux voix au cours d'une nouvelle séance publique qui se tiendra à 19 heures.

Cette conclusion est approuvée.

NEUTRALITE DE LA CONFEDERATION SUISSE DANS LE CADRE DE LA SOCIETE DES NATIONS: EXAMEN DU RAPPORT PRESENTE PAR M. SANDLER.

M. Motta, représentant de la Suisse, prend place auprès des Membres du Conseil.

M. SANDLER, rapporteur, indique qu'il y a lieu d'apporter au document ronéographié soumis aux Membres du Conseil (non numéroté) les rectifications suivantes:

Paragraphe 3, deuxième alinéa.

Au lieu de "Cette neutralité établie par les Traités de Vienne de 1815 ...", lire: "Cette neutralité reconnue par les Traités de 1815".

Deux lignes plus loin, au lieu de "Le Traité de Versailles a reconnu ce principe...", lire "Le Traité de Versailles a confirmé ce principe".

Deux lignes plus loin, au lieu de "12 février 1920", lire "13 février 1920".

Au dernier alinéa de la page 2, en disant "la plupart des gouvernements représentés dans cette Commission [la Commission des Vingt-huit] ont exposé leur opinion ...", le rapporteur n'a pas eu l'intention de mettre l'opinion de la majorité des gouvernements représentés dans la Commission des Vingt-huit en opposition avec celle des gouvernements non représentés dans cette commission et, pour bien

Voici annexé au présent procès-verbal



le marquer, il conviendrait d'ajouter dans cet alinéa, après le mot "Commission", le membre de phrase "ainsi que d'autres gouvernements qui n'y sont pas représentés".

M. Sandler déclare ensuite que les consultations auxquelles il a procédé lui ont permis de constater une certaine concordance de vues sur les grandes lignes de la question. Il a pris note des desiderata qui ont été exprimés au sujet de la forme du projet de résolution et des divers paragraphes du rapport. Comme ces desiderata ne coïncidaient pas toujours, il s'est efforcé de rédiger un rapport les conciliant dans toute la mesure du possible. Il désirerait que ses collègues aient un échange de vues sur le rapport qu'il leur soumet, dans le dessein d'aboutir à un résultat positif et conforme aux intentions de chacun.



M. MOTTA remercie M. Sandler des efforts qu'il a déployés pour arriver à un résultat. Le représentant de la Suisse déclare accepter entièrement le rapport tel qu'il est présenté aux membres du Conseil. Il signale simplement qu'au quatrième alinéa du projet de résolution la date exacte à citer est non pas celle du 12 juin 1920 mais celle du 13 février 1920. Le projet de résolution dont les membres du Conseil sont saisis paraît entièrement satisfaisant et correspond en tout cas pleinement au désir du Conseil fédéral.

M. LITVINOFF regrette de devoir dire qu'il ne peut accepter le rapport et le projet de résolution sous leur forme actuelle. Il ne considère pas que la Suisse puisse, en toute équité, être déliée des obligations inscrites à l'article 16 du Pacte. M. Litvinoff ne s'expliquera pas ici sur ce point; il se réserve de le faire en séance du Conseil. Comme, d'autre part, il n'entend pas mettre obstacle à l'adoption du projet de résolution, ~~le représentant soviétique indique qu'il consentirait à s'abstenir si certains amendements étaient apportés au texte du document soumis par le rapporteur.~~ A ce propos, il tient à remercier celui-ci d'avoir déjà tenu compte d'une de ses propositions.

M. Litvinoff a le vif sentiment que le Pacte étant un traité entre les membres de la Société des Nations lie ceux-ci et comporte pour eux des avantages et des obligations. Si donc un Etat entend se libérer de ses obligations, il n'est que juste qu'il renonce aussi à ses avantages. La Suisse ne peut s'attendre à ce que les autres membres de la Société des Nations conservent les devoirs qu'ils ont acceptés envers elle en adhérant au Pacte, puisqu'elle même

entend se libérer des obligations que lui impose ce document. La Suisse devrait donc déclarer, en ce qui concerne l'article 16, qu'elle se libère des obligations qui y sont inscrites et qu'elle en délie les autres membres de la Société des Nations à son égard.

M. Litvinoff désirerait, d'autre part, que les deuxième et troisième alinéas du paragraphe 7 fussent supprimés car, dans leur teneur actuelle, ils risquent de donner lieu à des malentendus.

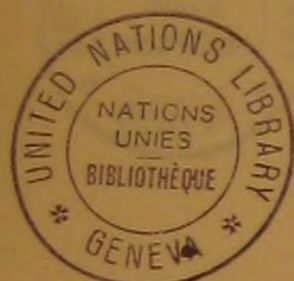
Il expose ensuite que c'est une décision de la plus haute gravité que celle qui modifie le statut d'un Etat membre au sein de la Société des Nations. Cette décision constitue un précédent grave et son instrument ne saurait être une simple déclaration, sinon la possibilité serait offerte à tous les autres membres de la Société des Nations de se dégager par un acte unilatéral analogue. M. Litvinoff a constaté que la neutralité suisse est garantie par des traités internationaux. Ces traités ne concernent évidemment pas la Société des Nations; certains membres de la Société des Nations signataires de ces traités peuvent avoir des obligations du fait de leur existence, mais ce qu'il convient de marquer, c'est que ces obligations ne naissent pas du Pacte.

M. van LANGENHOVE rend hommage à son tour au rapporteur. Toutefois, il ne pourrait accepter le texte qui a été soumis que si certaines modifications y étaient apportées, et ne pourrait en tout cas pas s'y rallier si les amendements proposés par M. Litvinoff étaient acceptés.

Lors de son exposé, M. Motta a dit en substance qu'il n'entrait pas dans les intentions de la Suisse de rouvrir la



discussion sur le caractère facultatif ou obligatoire des stipulations visant les sanctions. Tout le monde partage le souci de ne pas rouvrir ce débat. Les membres du Conseil entendent s'occuper du cas particulier de la Suisse en réservant complètement la position des autres pays. [En ce qui concerne le paragraphe 7, qui a trait à cette question, si l'amendement proposé par M. Litvinoff, et qui consisterait à supprimer les alinéas 2 et 3, était adopté, le dernier alinéa de ce paragraphe deviendrait incompréhensible. Or M. van Langenhove attache une très grande importance au paragraphe 7. [Le représentant de la Belgique désirerait, d'autre part, voir modifier la rédaction du troisième alinéa du paragraphe 3 du rapport. On trouve, en effet, dans cet alinéa, le mot "dispenser". Lorsque l'on dispense quelqu'un de faire quelque chose, l'on suppose que cette chose est obligatoire. Du reste, si l'on se reporte au texte anglais, cette impression est confirmée par l'emploi du mot "relieve". Or, plusieurs membres de la Société des Nations ont affirmé devant le Comité des Vingt-Huit que les obligations visant les sanctions n'existaient plus. Le délégué des Pays-Bas a même déclaré qu'elles étaient mortes. Le Conseil pourrait-il, en l'absence des Etats qui se sont prononcés nettement contre le caractère obligatoire des sanctions, adopter un texte qui semblerait reconnaître ce caractère? De l'avis de M. van Langenhove, il suffirait de s'en tenir à l'exposé suisse où l'on ne trouve pas le mot "dispenser". Le gouvernement fédéral demande tout simplement, en effet, que le Conseil prenne acte de son intention de ne plus participer à la mise en oeuvre des sanctions. Dans ces conditions, au lieu d'écrire, au troisième alinéa du paragraphe 3, "Aujourd'hui, le gouvernement suisse demande au Conseil d'aller plus loin



dans cette voie et de le dispenser de toute participation à des mesures quelconques de sanctions", l'on devrait s'exprimer de la façon suivante: "Aujourd'hui..... demande au Conseil..... et de lui donner acte de son intention de ne plus participer" Par analogie, à l'alinéa 4 du même paragraphe, il y aurait lieu d'écrire: "..... il convient de préciser que la Suisse ne participerait à aucune mesure....."



M. KOMARNICKI s'associe aux éloges qui ont été décernés au rapporteur ^{ainsi qu'} ~~et~~ au représentant suisse qui a présenté sa requête dans un esprit de grande modération. Il espère qu'il sera possible de donner acte au gouvernement fédéral de son intention de ne pas participer à des sanctions.

Le représentant de la Pologne est heureux de pouvoir déclarer qu'il est en mesure d'accepter le projet de résolution. En ce qui concerne le rapport, il aura à présenter certaines réserves analogues à celles qu'a formulées M. van Langenhove. Le représentant de la Belgique ^{a déclaré qu'il} ne pourrait pas adopter le rapport si le paragraphe 7 était amendé de la façon qu'a indiquée M. Litvinoff, ^{ou} ~~et~~ M. Komarnicki se trouve exactement dans le même cas.

Il appuie entièrement la proposition de M. van Langenhove concernant le troisième et le quatrième alinéas du paragraphe 3. Il y aurait lieu, là, de mettre en complète harmonie le texte du rapport et celui de la résolution en employant dans l'un et dans l'autre les mêmes expressions.

M. Komarnicki relève enfin qu'il est dit au paragraphe 6 du rapport: "Demain comme hier la Suisse sera assujettie à toutes les obligations du Pacte, à l'exception de

celles concernant les sanctions....." Cette formule suppose que les prescriptions du Pacte concernant les sanctions sont obligatoires et M. Komarnicki ne saurait accepter ce point de vue. La manière de voir du gouvernement polonais à cet égard a été définie sans équivoques. M. Komarnicki propose donc d'écrire: "Demain comme hier la position de la Suisse comme membre de la Société des Nations reste inchangée par rapport à toutes les prescriptions du Pacte, sauf celles concernant les sanctions."

M. PELLA déclare que, quoique son gouvernement n'ait pas les mêmes vues au sujet du caractère obligatoire des sanctions économiques, il se ralliera aux observations formulées par les représentants de la Belgique et de la Pologne au sujet du texte même du rapport. Il a d'ailleurs certaines remarques à présenter au sujet de ce texte.

Tout d'abord, il pense, avec M. Litvinoff, qu'il appartient au Conseil non pas de prendre acte de l'intention du gouvernement fédéral, mais de décider que la Suisse ne sera pas appelée à participer aux sanctions. Comme l'a fait remarquer le représentant soviétique, le changement de la situation d'un Etat par rapport au Pacte est un fait d'importance, et quelle que soit la position spéciale de la Suisse il importe, pour bien montrer le caractère exceptionnel de la mesure prise, d'indiquer que le Conseil "décide".

Une seconde question a été soulevée par M. Litvinoff, et c'est celle des obligations des Etats membres envers la Suisse après le changement de la position de celle-ci. Il y a là un problème extrêmement compliqué, qui touche à la question de la réciprocité dans le cadre du Pacte, qui peut affecter l'article 11, d'une part, et les



articles 12, 13 et 15, d'autre part. A cet égard, il y aurait lieu d'examiner les répercussions de la situation nouvelle sur les garanties données à la Suisse par l'article 10 qui est fonction des articles 11 et 16.

M. CHARVERIAT fait observer que la rédaction proposée par M. van Langenhove pour le troisième alinéa du paragraphe 3 a l'inconvénient de présenter les choses de telle façon que le gouvernement fédéral semble agir comme s'il était complètement détaché des obligations qui lui incombent jusqu'ici. Il serait préférable de dire que le Conseil "reconnait" que la Suisse n'aura pas à prendre part à des mesures de sanctions.

M. KOMARNICKI accepte cette formule qui concilie heureusement tous les points de vue en présence.

~~MALCOLM~~
MALKIN
Sir William MALCOLM l'accepte également et signale que le texte anglais du rapport ne correspond pas toujours très exactement au texte français et qu'il y aura donc lieu de le réviser soigneusement.

M. WELLINGTON KOO joint ses félicitations à celles qui ont déjà été adressées au rapporteur.

En ce qui concerne le projet de résolution, le gouvernement chinois serait prêt à l'adopter avec certaines réserves. Ce gouvernement considère, en effet, que la Suisse peut légitimement demander un statut spécial en raison de sa situation exceptionnelle au point de vue tant historique que juridique.

Passant à l'examen du projet de résolution, M. Wellington Koo estime, comme M. Litvinoff, qu'il appartient au Conseil de "décider" plutôt que de "prendre acte".



En prenant simplement acte, le Conseil donnerait l'impression que les membres de la Société des Nations peuvent se dégager, par une déclaration unilatérale, des obligations qu'ils ont souscrites dans le Pacte. Cela serait d'autant plus regrettable qu'on observe maintenant, au sein de la Société des Nations, une certaine tendance à se débarrasser des obligations essentielles de membre de cette institution et que l'on discute ~~encore~~ si les prescriptions de l'article 16 sont facultatives ou obligatoires. Pour sa part, la Chine a toujours pensé qu'elles étaient obligatoires. Mais si elle accepte que ce point ne soit pas préjugé dans un sens, elle tient à ce qu'il ne soit pas préjugé non plus dans le sens opposé. Or l'impression que M. Wellington Koo redoute de voir donner par le Conseil serait entièrement écartée si la faculté pour la Suisse de ne plus participer à la mise en oeuvre des sanctions était accordée par décision spéciale du Conseil.

En ce qui concerne la question des obligations des autres membres de la Société des Nations envers la Suisse, qui a été soulevée par le représentant soviétique, le gouvernement chinois s'y intéresse vivement et se demande, d'une façon générale, si les Etats membres de la Société des Nations conservent la plénitude de leurs obligations envers un Etat qui a demandé que les siennes fussent limitées. Dans le même ordre d'idées, quelle est la situation juridique, au point de vue de l'application de l'article 16, des membres de la Société des Nations à l'égard de la Suisse? Cela aussi est une question à préciser.

En terminant, M. Wellington Koo déclare accepter l'amendement proposé par M. Charveriat ainsi que la suppression, demandée par M. Litvinoff, des alinéas 2 et 3 du

paragraphe 7, étant donné que la question traitée dans ces alinéas est toujours en suspens et qu'on ne doit par conséquent pas donner l'impression qu'elle a été réglée.

Le PRESIDENT, constatant que les questions qui ont été soulevées se régleraient difficilement dans une réunion à laquelle participeraient tous les membres du Conseil à la fois, propose le renvoi du rapport à un comité de rédaction qui serait composé du rapporteur, des représentants de la Belgique, du Royaume-Uni, de la Chine, de la France, de la Pologne, de la Roumanie, de la Suisse et de l'U.R.S.S.



La proposition du Président est adoptée.

La séance est levée.



Annexe

SOCIÉTÉ DES NATIONS.

Confidentiel

Genève, le 12 mai 1938.

NEUTRALITÉ DE LA CONFÉDÉRATION SUISSE DANS LE CADRE DE LA
SOCIÉTÉ DES NATIONS.

RAPPORT DU REPRÉSENTANT DE LA SUÈDE.

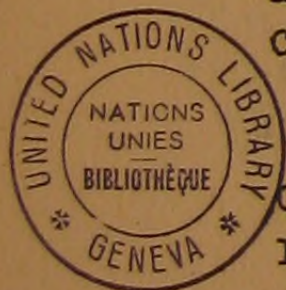
1. Par des communications en date du 20 et 29 avril 1938, le Conseil fédéral suisse a saisi le Conseil de la Société des Nations de la question de la neutralité de la Suisse dans le cadre de la Société des Nations. Dans un mémorandum joint à la seconde communication le Gouvernement suisse a soumis au 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 actuellement reconnue à la Suisse par la Société des Nations en ce qui concerne sa neutralité a été définie par une résolution du Conseil de la Société des Nations 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, ressort de la compétence exclusive soit du Conseil soit de l'Assemblée. Les deux organes de la Société des Nations ont de ce fait une compétence concurrente.

En la circonstance, le Conseil fédéral désirait 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 mérites particuliers, est la position spéciale de la Suisse qui jouit traditionnellement du statut de Puissance perpétuellement neutre. Cette neutralité établie par les traités de Vienne de 1815 constitue un principe incontesté du droit des gens. Le traité de Versailles a reconnu ce principe dans son article 435. Le Conseil de la Société des Nations, dans sa résolution du 12 février 1920, a constaté que la Suisse était "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 serait dispensée de participer à des mesures de caractère militaire. Aujourd'hui, le Gouvernement suisse demande au Conseil d'aller plus loin dans cette voie et de le dispenser de toute participation à des mesures quelconques de sanction.

Pour éviter tout ^{ou fortifié à} malentendu, il convient de préciser que la Suisse serait dispensée de participer à toute 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 ses intentions de ne plus participer à la mise en oeuvre des sanctions, en continuant toutefois 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. 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.

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

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 oeuvre 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 Suisse sera assujettie à toutes les obligations du Pacte, à l'exception de celles concernant les sanctions et elle assurera de même 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 réservant complètement la position des autres Membres de la Société. Cette observation ne laisse place à aucune équivoque.

On sait que l'article 16 a fait l'objet des délibérations de la Commission des vingt-huit chargée de l'étude de la question de la mise en oeuvre des principes du Pacte.

La plupart des Gouvernements représentés dans cette commission ont exposé leur opinion et indiqué la portée qu'ils attribuent à cet article.

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 ainsi définies, ni préjuger des décisions qui pourraient être prises dans l'avenir par les organes de la Société des Nations.

8. J'ai l'honneur de soumettre au Conseil le projet de Résolution suivant :

Projet de Résolution.

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

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

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,

Rappelant que par sa déclaration de Londres du 12 juin 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,

Considérant qu'il s'agit de compléter cette déclaration,

Approuve le rapport du représentant de la Suède,

Prend acte de l'intention exprimée par la Suisse invoquant sa neutralité,

1° de ne plus participer en aucune manière à la mise en oeuvre des dispositions du Pacte relatives aux sanctions,

2° de maintenir inchangée à tous autres égards 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."