

daß man nicht politische Motive in einer Frage berücksichtigen dürfe, die allein auf der Grundlage der Gleichheit und des Rechts gelöst werden müsse. Demgegenüber wurde von anderer Seite betont, daß man wichtige politische Rücksichten in dieser Frage nicht außer Betracht lassen könne; es sei gefährlich, eine Regel aufzustellen, die zur Folge habe, daß vor jeder Wahl die Nichtmitglieder dem Risiko einer Abstimmung in der Versammlung über ihr Stimmrecht im Rat ausgesetzt werden.

Die Kommission nahm schließlich den Vorschlag des Rates an<sup>1)</sup>, und die Wahlen wurden diesen Vorschlägen entsprechend vorgenommen. Es fanden also zwei Wahlen statt, bei denen Japan und Brasilien sowohl im Rat wie in der Versammlung das Stimmrecht ausübten. St.

## 5. Dokumente zur Frage der Reform des Völkerbundes

### 1. Denkschriften einzelner Regierungen von Mitgliedstaaten<sup>2)</sup>

#### a) *Note der französischen Regierung.*

Paris, le 14 août 1936.

A la date du 7 juillet, et conformément au vœu adopté le 4 du même mois par l'Assemblée de la Société des Nations, vous avez bien voulu demander au Gouvernement français de vous faire tenir, autant que possible avant le 1<sup>er</sup> septembre, toutes propositions qu'il estimerait devoir présenter en vue de perfectionner la mise en œuvre des principes du Pacte, dans l'esprit et dans les limites précisés par le vœu dont il s'agit.

Je n'ai pas besoin de rappeler que le problème dont se préoccupe l'Assemblée retient de façon toute particulière l'attention du Gouvernement de la République et qu'à deux reprises, dans les journées qui ont précédé le vote du 4 juillet, les représentants français ont eu l'honneur de faire connaître à l'Assemblée nos conceptions générales en la matière.

Le 1<sup>er</sup> juillet, M. Léon Blum, Président du Conseil, affirmant l'attachement de la France au système de la sécurité collective, marquait la nécessité d'aménager le Pacte en limitant «aux Puissances les plus proches, géographiquement ou politiquement, de la Puissance attaquée» le risque que comporte toute assistance militaire prêtée à un Etat victime d'une agression.

Le 3 juillet, j'ai eu moi-même l'honneur d'insister sur la nécessité d'accroître l'autorité de la Société des Nations sans rien sacrifier «des principes essentiels de la responsabilité et de l'action collectives inscrits dans le Pacte»,

<sup>1)</sup> Vgl. den Bericht der I. Kommission. S. d. N., Doc. A. 49. 1936. V.

<sup>2)</sup> S. d. N. Journ. Off., Suppl. Spéc. Nr. 154: »Documentation relative à la mise en œuvre des principes du Pacte«; das Sonderheft enthält außer den hier wiedergegebenen Denkschriften, dem »vœu« der Versammlung vom 4. 7. 1936, dem Beschluß der Versammlung vom 10. 10. 1936 auf Einsetzung eines Ausschusses und dem unten teilweise wiedergegebenen Bericht des Generalsekretärs noch Erklärungen der Regierungen von Neuseeland, Uruguay, Lettland, Estland, Litauen, Columbien, Dänemark, Finnland, Irak, Ungarn, Peru, der Schweiz, Großbritannien, China, Iran, Afghanistan, Liberia, Panama, Belgien und Ecuador. Vgl. auch die Rede des britischen Außenministers vom 25. 9. 1936 und die ältere Denkschrift der niederländischen Regierung vom 13. 1. 1934, diese Zeitschr. Bd. VI, S. 792 u. 799.

mais en perfectionnant l'application de celui-ci et en s'efforçant de dégager une méthode pratique pour augmenter l'efficacité de l'institution de Genève. J'ai précisé que, de l'avis du Gouvernement de la République, il n'y avait pas lieu d'amender le Pacte, et que l'effort immédiat devait porter sur les conditions de l'action préventive (article 11) et sur celles de l'action répressive (article 16); j'ai défini à l'égard de ce double problème les conceptions françaises. Il s'agit, en ce qui concerne l'article 11, d'empêcher un usage abusif de la règle de l'unanimité et, en ce qui concerne l'article 16, d'assurer un rapport plus étroit entre les mesures de pression économique et financière et la mise en œuvre des moyens militaires, en donnant sa pleine valeur au système des ententes régionales, expression qui doit s'entendre de «tout groupement de Puissances dont l'union se fonde sur la situation géographique ou sur une communauté d'intérêts».

Le Gouvernement de la République demeure fidèle à ces conceptions.

Dans ces conditions, et alors qu'un grand nombre de gouvernements d'Etats membres de la Société des Nations n'ont pas encore pris position sur un problème qui touche aux principes fondamentaux du Pacte, le Gouvernement de la République se reprocherait d'entrer dès maintenant dans un exposé plus détaillé de ses propres vues. Considérant toutefois que ses propositions sont, en fait, déjà soumises depuis plus d'un mois à l'examen des Membres de la Société et qu'il est, par conséquent, possible qu'elles se trouvent visées dans les observations que tel ou tel d'entre eux voudra présenter, le Gouvernement français doit se réserver d'apporter, avant la réunion de l'Assemblée, à ses déclarations antérieures toutes précisions ou tous compléments dont la nécessité lui apparaîtrait.

(Signé) Yvon DELBOS.

b) *Note der Regierung der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken.*

Moscou, le 22 août 1936.

Conformément au vœu adopté par l'Assemblée le 4 juillet dernier, vous avez bien voulu adresser au Gouvernement de l'Union des Républiques soviétiques socialistes la demande de vous communiquer les propositions que ce gouvernement estimerait devoir présenter en vue de perfectionner la mise en œuvre des principes du Pacte.

En réponse à cette invitation et me référant aux observations que j'ai déjà eu l'occasion de formuler lors de la discussion de cette question dans les séances du Conseil du 26 juin et de l'Assemblée du 1<sup>er</sup> juillet 1936, j'ai l'honneur de vous informer que l'idée d'une révision du Statut de la Société des Nations ne saurait à l'heure actuelle être reconnue comme justifiée par les circonstances et comme susceptible d'aboutir aux résultats voulus, étant donné les difficultés auxquelles se heurterait la procédure d'amendements du Pacte aux termes de l'article 26. En même temps, j'ai l'honneur de porter à votre connaissance les bases suivantes dont l'acceptation contribuerait, d'après l'avis de mon Gouvernement, à une application plus précise et plus efficace des principes du Pacte dans le domaine de la sécurité collective et qui, dans ce but, pourraient être adoptées, soit sous forme d'une résolution de l'Assemblée, soit par la voie d'un protocole ouvert à la signature des Membres de la Société:

I. En cas de guerre contre un Membre de la Société des Nations, le Conseil doit être convoqué trois jours au plus tard après que notification en aurait été faite au Secrétaire général.

II. Dans le délai de trois jours à partir de sa convocation, le Conseil doit

prendre sa décision sur l'existence des circonstances donnant lieu à l'application de l'article 16 du Pacte.

Cette décision sera reconnue comme adoptée lorsqu'elle aura réuni les voix d'au moins trois quarts des membres présents, sans compter les voix des représentants de l'Etat victime de l'agression et de l'Etat dénoncé.

III. Dès la constatation par le Conseil de l'existence des circonstances donnant lieu à l'application de l'article 16, l'Etat qui a eu recours à la guerre est considéré *ipso facto* comme se trouvant en état de guerre avec tous les Membres de la Société et comme devant être soumis aux mesures (sanctions) destinées à faire respecter les engagements de la Société.

IV. La mise en œuvre des sanctions militaires est effectuée par les Etats parties aux accords d'assistance mutuelle appelés à jouer en l'occurrence, ainsi que par les Etats qui désireraient se conformer à la recommandation du Conseil émise aux termes du paragraphe 2 de l'article 16 du Pacte et à la majorité indiquée au paragraphe II ci-dessus.

V. La non-adoption par le Conseil de la décision mentionnée sous le paragraphe II ci-dessus ne porte pas de préjudice à l'exécution immédiate par les Etats parties des accords d'assistance mutuelle de leurs obligations d'assistance dans les conditions prévues par ces accords.

VI. A partir du moment où le Secrétaire général aurait été informé, aux fins de convocation du Conseil, d'une guerre contre un Etat membre, les Etats parties aux accords d'assistance mutuelle appelés à jouer en l'occurrence ont le droit de prendre toutes mesures nécessaires pour préparer leurs forces armées à fournir l'assistance aux termes de ces accords.

VII. Les Etats membres s'engagent à ne pas considérer comme acte d'agression les mesures de sanctions militaires prises par les signataires des accords d'assistance mutuelle aussi bien que par d'autres Membres de la Société en vertu du paragraphe IV ci-dessus.

VIII. Indépendamment de la question de l'application des sanctions militaires à l'égard de l'Etat agresseur, le Conseil décide, par la majorité indiquée au paragraphe II, la question de la mise en œuvre des mesures prévues aux paragraphes 1 et 3 de l'article 16 du Pacte, celle de leur étendue et de leur mise en exécution, une telle décision étant obligatoire pour tous les Etats membres.

Le Conseil peut, si cela est nécessaire en vue d'assurer le plan d'action concertée ou de réduire les pertes qui en résulteraient pour certains Membres de la Société, ajourner, pour certains Etats, en tout ou en partie, la mise en action des mesures prévues au paragraphe 1 de l'article 16 du Pacte.

IX. Tout Membre de la Société qui manquerait de participer aux sanctions économiques et financières peut être soumis aux mesures de discrimination douanière et commerciale de la part des autres Etats membres.

X. Les Etats membres s'engagent de prendre, dès l'entrée en vigueur de la présente résolution (du présent protocole) toutes les dispositions législatives qui d'après leurs lois constitutionnelles seraient nécessaires en vue d'assurer à l'avance l'application en temps utile des mesures pouvant éventuellement être décidées en matière de sanctions économiques et financières.

XI. Les accords d'assistance mutuelle entre Etats intéressés au maintien de la sécurité dans des régions déterminées sont reconnus comme constituant une garantie complémentaire de sécurité dans le cadre du Pacte. Sont reconnus comme formant une telle garantie supplémentaire les accords conclus ou pouvant être conclus à l'avenir entre deux ou plusieurs Etats, qui:

1<sup>o</sup> Ne comportent l'obligation d'assistance envers tout signataire que dans l'éventualité où celui-ci deviendrait victime d'une agression ;

2<sup>o</sup> Rendent l'assistance obligatoire dans les mêmes cas que ceux dans lesquels le droit de fournir l'assistance découle du Pacte ;

3<sup>o</sup> Sont enregistrés et publiés conformément à l'article 18 du Pacte.

Je crois devoir ajouter que, d'après l'opinion du Gouvernement de l'Union des Républiques soviétiques socialistes, la mise en œuvre des principes exposés ci-dessus serait facilitée si ces derniers étaient complétés dans ce sens qu'aux fins de l'application à l'article 16 du Pacte sera reconnu comme ayant recouru à la guerre l'Etat qui aurait commis un des actes rentrant dans les catégories précisées dans le rapport sur la définition de l'agression, présenté le 24 mai 1933 par le Comité de sécurité de la Conférence pour la réduction et la limitation des armements.

(Signé) M. LITVINOFF.

c) *Note der Regierung von Argentinien.*

[Traduction de l'espagnol.]

Genève, le 28 août 1936.

Conformément à la résolution adoptée le 4 juillet dernier par l'Assemblée de la Société des Nations, j'ai l'honneur de porter à votre connaissance que mon Gouvernement, en réponse à la demande de collaboration pour perfectionner la mise en œuvre des principes du Pacte, juge utile de formuler dès maintenant quelques suggestions, tout en se réservant de participer en temps voulu, par l'intermédiaire de ses délégués à l'Assemblée, à l'étude des propositions qui seraient présentées par d'autres pays.

La brochure ci-jointe <sup>1)</sup>, éditée spécialement à titre de contribution à l'étude du Pacte de la Société des Nations, contient une préface signée par Son Excellence le Dr. Carlos Saavedra Lamas, Ministre des Affaires étrangères, où ce dernier souligne expressément la nécessité de renforcer la Société des Nations en vue d'aboutir à une application plus parfaite de son Statut.

A la lumière de la raison et de l'expérience, mon Gouvernement propose les principes généraux suivants :

Assurer l'universalité de la Société des Nations, au moyen de formules permettant l'adhésion ou le retour de tous les pays qui se trouvent aujourd'hui en dehors d'elle, ou tout au moins, chercher des formules qui assurent la collaboration de ces pays aux efforts tendant à la paix.

Démocratiser le Conseil dans sa composition et son fonctionnement, en réservant en outre à l'Assemblée l'examen des questions de plus grande importance ou qui affectent la vie même de la Société.

Respect du principe de l'égalité de tous les Etats souverains en ce qui concerne leur participation à l'activité des organismes de la Société.

Déterminer quelles sont les dispositions du Pacte qui, comme l'expérience l'a démontré, ne correspondent pas aux réalités de la vie internationale, en leur donnant pour cette raison un caractère facultatif au lieu de celui d'obligations strictes.

Opportunité de ne pas souscrire des engagements dépassant le cadre de ceux que tous les Membres de la Société sont en mesure de tenir, afin qu'à l'avenir, aucun article du Pacte ne demeure sans exécution simultanée et collective.

<sup>1)</sup> Cette brochure est tenue à la disposition des membres des délégations par la Bibliothèque du Secrétariat.

Affirmer à nouveau le respect absolu dû aux traités internationaux, sous réserve du droit de révision prévu par le Pacte lui-même.

Etablir la corrélation qui s'impose entre les mesures de l'article 10 et les sanctions de l'article 16 du Pacte.

Etablir comme condition à toute sanction la détermination préalable de l'agresseur, dans chaque cas et selon les circonstances.

Procéder par voie de règles interprétatives, à titre provisoire, en attendant que l'on puisse introduire les amendements en bonne et due forme, comme on l'a fait en 1921 pour les directives concernant l'arme économique et comme on l'a envisagé en 1923 pour l'emploi des mesures d'ordre militaire, étant entendu que ces dernières ne seront pas obligatoires pour les Membres étrangers aux conflits ou pour ceux qui n'auraient dans ces conflits qu'un intérêt indirect.

Coordonner le Pacte de la Société des Nations avec le Pacte Kellogg et avec le Pacte argentin contre la guerre, en donnant pleine autonomie au Comité chargé de son étude, au lieu de faire dépendre son activité du problème du désarmement. Cette coordination permettra de réaliser l'union des efforts pacifiques du monde, en raison du fait heureux que le Pacte Kellogg a eu l'approbation de presque tous les pays et que le Pacte argentin a été approuvé par tout le continent américain, y compris le Sénat des Etats-Unis et le Parlement du Brésil, et qu'en Europe, de nombreux pays y ont adhéré.

Suggérer la généralisation de la disposition de l'article 4 du projet de traité de consolidation de la paix soumis par la République Argentine à la Conférence interaméricaine qui se réunira au mois de décembre prochain à Buenos-Ayres, sur l'initiative du président Roosevelt. Cette disposition est ainsi conçue: «a) les Etats contractants qui sont membres de la Société des Nations et signataires du Pacte Kellogg ou du Pacte argentin, ou de ces deux pactes, pourront demander conjointement ou séparément aux Etats contractants étrangers à la Société mais signataires desdits pactes, de coopérer aux mesures destinées à prévenir la guerre ou aux sanctions que la Société des Nations conseillerait d'adopter contre les Etats membres de cette Société qui auraient violé son Pacte; b) les Etats sollicités examineront, chacun par l'entremise de ses organes compétents, si la collaboration demandée correspond aux obligations découlant du Pacte Kellogg ou du Pacte argentin, ou si cette collaboration s'impose en raison de l'esprit qui anime lesdits pactes ou des principes impérieux de la morale internationale; dans l'affirmative, ils accorderont leur coopération sous forme conjointe ou au moyen d'actes unilatéraux coadjuvants; c) en cas d'infraction au Pacte Kellogg ou au Pacte argentin de la part de l'une des hautes parties contractantes qui serait membre de la Société des Nations, les autres Etats contractants membres également de cette institution pourront, sans préjudice des sanctions prévues par le Pacte argentin, dénoncer à la Société l'infraction commise. Si les Etats étrangers à la Société des Nations sont invités à appliquer des mesures ou des sanctions conseillées par cet organisme, ils procéderont de la manière stipulée à l'alinéa b) du présent article».

(Signé) E. RUIZ GUINAZU,  
Ministre de l'Argentine,  
Délégué permanent auprès de la  
Société des Nations.

d) *Note der norwegischen Regierung.*

Oslo, le 29 août 1936.

Votre lettre-circulaire du 7 juillet dernier, émise en conformité de la décision de l'Assemblée du 4 du même mois, a été l'objet d'une délibération y relative entre moi et les autres ministres des Affaires étrangères des pays du Nord, d'abord par écrit, ensuite par un entretien qui a eu lieu le 20 août, et la réponse que je vous envoie aujourd'hui de la part du Gouvernement norvégien vous fera facilement voir que les points principaux y contenus correspondent à ceux qui paraîtront dans les réponses des autres gouvernements nordiques.

Le Gouvernement norvégien part de l'idée que la Société des Nations a, en première ligne, le but de régler les conflits et de prévenir la guerre entre les Etats, et le Pacte de la Société a mis les bases d'un système international qui pourrait faire aboutir cette pensée. Certes, il se trouve dans le Pacte des choses qu'il aurait été désirable de formuler autrement, et j'en relèverai une ci-après; mais je crois qu'à l'heure actuelle, il n'est guère utile d'en entamer la discussion; un essai de faire adopter des changements dans le Pacte comporterait un travail très long et peut-être infructueux, au moins en ce qui concerne les changements de quelque profondeur, et la situation mondiale est si précaire qu'il importe de procéder vite si l'on veut arriver au but que nous désirons tous atteindre: celui de faire de la Société des Nations un instrument effectif pour l'organisation de la paix entre les Etats.

Le Gouvernement norvégien, pour sa part, est d'avis qu'avant tout, il importe de fortifier dans la Société des Nations le pouvoir d'intervenir dans tout ce qui pourrait créer des conflits dangereux ou mener à la guerre — intervenir en temps utile, avant que la pensée même de la guerre se présente. Voici deux choses auxquelles mon Gouvernement met, en premier lieu, de l'importance:

1. Personne, je pense, ne peut ignorer le danger terrible que présentent les armements énormes qui se poursuivent maintenant dans la plupart des pays. Le Pacte de la Société des Nations, dans son article 8, a signalé le fait que «le maintien de la paix exige la réduction des armements nationaux», et l'expérience ne démontre que trop clairement que les armements mêmes font naître une méfiance croissante entre les Etats, créant par là les semences des désaccords et des conflits. Il devra, par conséquent, être du devoir des Membres de la Société des Nations de renouveler les efforts pour faire avancer l'œuvre du désarmement, et, pour mener ce travail à bonne fin, il leur faudra chercher la collaboration des Etats non membres de la Société.

Il y a encore un motif pour renouveler les efforts tendant à faire cesser la course aux armements et de procéder, petit à petit, au désarmement. Il semble bien clair que plus les Etats particuliers sont armés, plus la Société des Nations aura de difficultés à mettre en vigueur des mesures effectives contre les Etats qui, en dépit des articles du Pacte de la Société ou en dépit du Traité de Paris de 1928, recourent à la guerre contre les autres Etats. Dans tous les cas, on n'est pas en droit de s'attendre à ce que les Membres divers soient si facilement enclins à se conformer à une «recommandation» du Conseil les invitant à «contribuer aux forces armées destinées à faire respecter les engagements de la Société» aussi longtemps qu'on sera obligé de compter avec une situation où l'Etat agresseur sera de force à braver la puissance tout entière de la Société. Le désarmement forme en réalité l'une des conditions du système entier des sanctions, et il n'est que naturel que beaucoup d'Etats fassent vis-à-vis de la participation aux sanctions les réserves que les ministres des Affaires

étrangères de plusieurs Etats, y compris le mien, ont communiquées à la presse le 1<sup>er</sup> juillet dernier.

Si l'on veut faire quelque chose de pratique en vue du désarmement, il faudra certainement ou suivre la proposition de l'Union des Républiques soviétiques socialistes tendant à faire de la Conférence pour la réduction et la limitation des armements une institution permanente qui s'occuperait continuellement des questions dont il s'agit ici, ou bien établir une nouvelle commission permanente composée d'un représentant de chaque pays pour discuter les questions. Mon Gouvernement désire que cette pensée soit réalisée dans le plus bref délai possible et présume que les Etats qui ne font pas partie de la Société des Nations seront invités à y participer.

Je ferai en même temps remarquer combien il est nécessaire de rendre effectif le plan du contrôle de la fabrication et du commerce des armes.

2. Il est tout aussi important de mettre plus systématiquement en pratique les prescriptions données dans le Pacte de la Société en vue de prévenir les conflits. Il s'agit ici des articles 11 à 15, 17 et 19.

Il s'est fait sentir, à cet égard, un inconvénient en ce que la disposition de l'article 5 concernant l'unanimité des décisions a été maintenue d'une manière trop mécanique. La délégation norvégienne à Genève a déjà fait remarquer que, de l'avis de la Norvège, il n'y a aucun motif raisonnable pour appliquer cette règle à la question de demander à la Cour permanente de Justice internationale de donner des avis consultatifs dans des différends particuliers suivant l'article 14. Mon Gouvernement ne voit pas non plus la nécessité de demander une décision unanime dans les cas où le Conseil ou l'Assemblée prendrait l'initiative d'une réconciliation ou d'une médiation en conformité de l'article 11. Pour ce qui est de cette dernière question, il serait peut-être utile de faire adopter par l'Assemblée une résolution particulière énonçant que la simple majorité des voix serait suffisante, étant donné que, dans ce cas, il ne serait pas question d'une «décision» de la nature prévue par l'article 5. Mais au cas où l'Assemblée ne serait pas d'accord avec cette manière de voir, j'ai formulé le projet de clause suivant à insérer dans l'article 5 et qui devrait rendre la chose bien claire:

«L'unanimité n'est pas requise pour les actions de simple médiation ou de conciliation dans des différends entre deux ou plusieurs Etats ni pour les actions amicales ayant le but de prévenir les dangers de conflits internationaux.»

De telles règles offriront, je pense, à la Société de plus grandes facilités pour intervenir dans les différends et de les régler *avant* qu'ils en soient arrivés au point dangereux où les Etats se trouvent déjà en conflit ouvert et considèrent l'honneur comme engagé dans les demandes opposées.

Je ne manquerai pas non plus de faire observer que l'article 19 qui ne parle que de la question «d'inviter» les Membres de la Société à discuter à l'amiable les questions susceptibles de «mettre en péril la paix du monde», et qui ne confère à la Société aucun pouvoir de prendre des «décisions», suggère une voie prudente et modérée qui pourrait être mise à profit sans requérir l'unanimité complète.

Pour empêcher que les conflits ne tournent à la guerre ouverte, il y aurait sans doute intérêt à ce que les Etats tombassent d'accord pour approuver la Convention générale en vue de développer les moyens de prévenir la guerre, signée à Genève le 26 septembre 1931. La Norvège a ratifié cette Convention en 1932 et mon Gouvernement serait heureux de voir qu'un nombre croissant d'Etats y accédaient.

Mais mon Gouvernement comprend parfaitement que les règles et les prescriptions ne suffisent pas. Il se rend compte qu'il s'agit encore de trouver la solution des questions d'ordre pratique qui produisent maintenant les désaccords entre les Etats. Il est d'avis qu'il serait utile de mettre sur pied, tout d'abord, des conférences internationales traitant certaines questions économiques. Si la Conférence de Londres de 1933 ne donna pas de résultats positifs, il faut peut-être attribuer, en partie, cet échec à la raison qu'elle s'était proposé un but de trop grande envergure, et on aurait probablement plus d'espoir de réussir si la Société des Nations créait des conférences particulières s'occupant de questions spéciales du domaine économique.

L'une des questions qui se présentent tout naturellement est celle d'une stabilisation générale de la monnaie, et il y aurait certainement pour les relations internationales avantage à voir réussir des efforts pour la solution de cette question. Je ne suis pourtant pas bien sûr que la situation mondiale se prête encore à une discussion générale de ce genre. Mais il y a, je crois, une autre question économique qui ne souffre guère de délai, étant intimement liée au danger de la guerre. C'est la question des matières premières à fournir à l'industrie, surtout des matières premières provenant des colonies. A l'Assemblée de septembre 1935, le premier délégué du Royaume-Uni a abordé cette question parce qu'elle était inhérente au conflit italo-éthiopien, et il semble naturel et nécessaire d'engager à ce sujet la discussion internationale sur un plan large aussi vite que possible.

Il serait facile d'appeler l'attention sur d'autres questions internationales, qui devraient être discutées à leur tour pour les empêcher de produire des conflits ouverts; mais, pour ma part, je me contente de la mention de celles que j'ai signalées ici. Je crois qu'il y aura danger à en prendre trop à la fois, et il peut être préférable de voir s'il est possible d'en mener d'abord *une* à bonne fin.

J'ai insisté ci-dessus sur le point essentiel de fortifier l'activité préventive de la Société des Nations. Cette activité pourra être à même de dispenser des mesures coercitives prévues par l'article 16 du Pacte de la Société; elle en est, dans tous les cas, une condition. Mais j'admets qu'il serait bon de discuter la manière dont ces mesures pourraient être rendues effectives. La pensée s'est manifestée, de part et d'autre, qu'il faudrait suppléer aux dispositions générales de l'article 16 par des pactes régionaux particuliers en vue de se prêter secours réciproque contre les Etats qui recourent à la guerre. A l'Assemblée, le 3 juillet dernier, j'ai exprimé des doutes à l'égard de tels pactes, craignant qu'ils ne mènent trop facilement aux blocs d'alliance comme ceux d'avant guerre que nous connaissons, et les pactes présenteraient, dans ce cas, plutôt le danger de la guerre qu'une protection contre la guerre. Je comprends néanmoins qu'il y aurait motif pour proposer de tels pactes régionaux, et je ne nie pas qu'ils puissent être utiles. Mais il faut stipuler comme une condition *sine qua non* qu'ils constituent en vérité un élément de l'activité de la Société des Nations; en d'autres termes, il faut que les Etats qui s'unissent de cette façon en vue du secours mutuel n'usurpent pas le droit de décider de leur propre chef s'il y a lieu d'intervenir en conformité de l'article 16, mais qu'ils usent de leur pouvoir contre un Etat agresseur seulement dans le cas où le Conseil de la Société les y autoriserait. Les pays du Nord ont déjà eu des échanges de vues continus en ce qui concerne les questions qui ont trait à la Société des Nations; mais ils ne sentent pas le besoin de convertir cette collaboration en un pacte régional, et il n'y en a certainement aucun qui, dans la situation où



se trouve à l'heure actuelle le monde, serait disposé à se charger d'obligations au delà de celles découlant actuellement du Pacte de la Société.

Il est évident que la question a un côté politique important; le danger politique qui, sans doute, est impliqué dans le plan se fait encore plus vivement sentir tant que de grands et puissants Etats en Europe, en Asie et en Amérique restent en dehors de la Société des Nations.

A tout prendre, il y a là une considération à laquelle on se heurte dans le domaine entier, pour ainsi dire, de l'activité de la Société des Nations, à savoir le fait que la Société n'est pas encore une Société universelle. Voilà pourquoi l'on devra incessamment s'occuper de la question de savoir ce qu'il faudra faire pour amener à la Société les Etats qui n'en font pas partie maintenant. Il y en a quelques-uns qui de différentes manières collaborent avec la Société, et l'on devrait espérer qu'ils seront disposés à collaborer au travail qui entre tous est le plus important, celui qui consiste à prévenir la guerre. Mon Gouvernement est d'avis que l'Assemblée devra immédiatement, au cours de cette année, commencer à préparer l'étude et les discussions qui pourraient aboutir à l'universalité de la Société.

Pour finir, je signalerai, en peu de mots, l'importance de ce qu'on appelle le désarmement moral, le travail qui a pour but de faire disparaître l'inimitié des nations et de créer entre elles l'esprit de bonne volonté. Il s'agit d'enrôler au service de ce mouvement la presse, la radiodiffusion, la littérature et l'école. Je remarquerai à ce propos que les pays du Nord ont déjà organisé une collaboration en vue du contrôle des manuels scolaires d'histoire pour qu'ils fournissent des renseignements corrects et contribuent à l'accord des pays voisins. Ce sont là des initiatives pratiques auxquelles d'autres nations devraient faire suite. Cela pourra contribuer à développer la mentalité propre à donner de la vie et de la force aux institutions internationales de paix.

(Signé) Halvdan KOHT.

e) *Note der schwedischen Regierung.*

[1 annexe.]<sup>1)</sup>

Stockholm, le 29 août 1936.

Dans un vœu adopté par l'Assemblée de la Société des Nations le 4 juillet 1936, l'Assemblée s'est déclarée désireuse de renforcer l'autorité de la Société des Nations en adaptant l'application des principes du Pacte aux leçons de l'expérience. A cette occasion, l'Assemblée a également exprimé la conviction qu'il importe d'accroître l'efficacité réelle des garanties de sécurité que la Société offre à ses Membres. En outre, l'Assemblée a recommandé au Conseil d'inviter les gouvernements des Membres de la Société à vous faire parvenir, autant que possible avant le 1<sup>er</sup> septembre 1936, toutes propositions qu'ils estimeraient devoir présenter en vue de perfectionner, dans l'esprit et les limites indiqués dans le vœu de l'Assemblée, la mise en œuvre des principes du Pacte.

Par lettre-circulaire du 7 juillet 1936 (C. L. 124. 1936. VII), vous avez bien voulu prier le Gouvernement suédois, conformément à la décision du Conseil, de vous faire parvenir, autant que possible avant le 1<sup>er</sup> septembre 1936, toutes propositions qu'en conformité du vœu précité, il estimerait devoir présenter. En réponse à cette demande, j'ai l'honneur, au nom de mon Gouvernement, de vous communiquer ce qui suit.

Les questions dont il s'agit ont fait l'objet de délibérations au cours de la

<sup>1)</sup> Hier nicht wiedergegeben. Wortlaut s. diese Zeitschrift Bd. VI, S. 671, Anm. 3.

réunion des ministres des Affaires étrangères des quatre pays du Nord qui a eu lieu à Copenhague le 20 août 1936. A la suite de ces délibérations, le Gouvernement suédois désire émettre certaines considérations générales qui méritent, à son avis, d'être retenues lors de la discussion qui doit avoir lieu au sujet du présent problème.

1. A l'avis du Gouvernement suédois, il est évident que le fait que l'universalité de la Société des Nations n'a pu être réalisée empêche la Société de fonctionner en conformité des principes du Pacte. Mon Gouvernement exprime le vœu que des négociations soient entamées avec les pays ayant quitté la Société en vue de leur rentrée à la Société comme Membres. En outre, le Gouvernement suédois suggère que le Conseil, en examinant sur la base de l'article 11 du Pacte des différends d'une portée politique générale qui viendraient à surgir, s'efforce régulièrement de s'assurer la collaboration d'Etats non membres. A l'instar de la procédure appliquée dans le conflit sino-japonais concernant la Mandchourie, et suivant laquelle un représentant des Etats-Unis d'Amérique fut invité à assister aux séances du Conseil, on pourrait procéder d'une manière régulière à l'invitation de pays non membres à envoyer des délégués aux sessions du Conseil lorsque leur collaboration, lors de l'examen de tels différends, paraît désirable. Leur présence ne doit évidemment pas porter atteinte à la situation juridique du Conseil en tant que constituant, dans sa composition ordinaire, un organe de la Société des Nations, et les conditions de la participation de ces Puissances aux délibérations du Conseil doivent faire l'objet d'accords à conclure.

Le Gouvernement suédois désire attirer à ce propos l'attention sur le fait qu'une telle collaboration plus régulière du Conseil et des pays non membres aurait pour effet de compléter d'une manière naturelle le Pacte de Paris, dont les dispositions doivent être considérées comme s'inspirant de l'idée d'une consultation entre les Puissances signataires en présence d'une menace de rupture de ce Pacte ou d'une rupture déjà constatée. Mais dans d'autres domaines aussi que celui de la politique internationale, la Société doit, à l'avenir comme jusqu'ici, s'efforcer de réaliser une collaboration universelle des Etats et de combattre ainsi l'esprit de méfiance et d'angoisse qui menace à nouveau de diviser fatalement les peuples.

2. Selon l'opinion du Gouvernement suédois, l'expérience prouve que la Société des Nations doit intervenir à un stade aussi peu avancé que possible d'un différend en s'efforçant d'empêcher par son action médiatrice et l'organisation de mesures efficaces en vue de prévenir l'aggravation du différend, que celui-ci n'entraîne une rupture. L'Assemblée a été saisie à maintes reprises de propositions visant à renforcer les moyens du Conseil, agissant sur la base de l'article 11 du Pacte, de prévenir des conflits ouverts. Il convient de rappeler la résolution adoptée par l'Assemblée en 1927 et recommandant au Conseil, comme un guide précieux en vue de l'application de l'article 11, l'adoption d'un rapport approuvé par le Comité du Conseil sur les méthodes ou règlements propres à accélérer l'élaboration des décisions à prendre par le Conseil pour donner effet aux obligations du Pacte. En outre, l'Assemblée a approuvé en 1930 une Convention pour l'assistance financière, destinée à entrer en vigueur en même temps qu'un plan général de réduction des armements, et en 1931, une Convention en vue de développer les moyens de prévenir la guerre. Ces textes contiennent de précieuses idées dont peut s'inspirer le Conseil dans son activité de prévention de la guerre, et si les Conventions susvisées obtenaient l'adhésion générale, un progrès important se trouverait réalisé.

3. Etant donné que des opinions divergentes existent concernant l'interprétation de la règle de l'unanimité, inscrite à l'article 5 du Pacte, par rapport aux décisions à prendre en vertu de l'article 11, le Gouvernement suédois est disposé à prêter son concours en vue de préciser la portée de cette règle. Le Gouvernement suédois verrait avec satisfaction qu'il fût expressément stipulé que le vote des parties ne compte pas dans le calcul de l'unanimité lorsque le Conseil, sur la base de l'article 11, recommande des mesures en vue de prévenir l'aggravation d'un différend. Il convient de rappeler à cet égard que selon les dispositions de l'article 5, paragraphe 2, l'unanimité n'est pas requise pour une décision du Conseil de se saisir d'un différend, et il en est également ainsi — selon l'opinion du Gouvernement suédois — pour une décision du Conseil de demander, dans le cadre de son examen d'un différend, l'avis consultatif de la Cour permanente de Justice internationale.

4. A l'avis du Gouvernement suédois, il n'est pas admissible que certains articles du Pacte, et tout spécialement l'article sur la réduction des armements, restent lettre morte, alors que d'autres articles sont appliqués. Le Gouvernement suédois tient à souligner l'importance qu'il attache à ce que la Société des Nations examine de nouveau les possibilités d'une réduction générale des armements et qu'elle s'efforce de réaliser, comme un élément important d'un plan de désarmement, la mise en œuvre de conventions internationales sur le contrôle de la fabrication et du commerce des armes et du matériel de guerre. L'efficacité du système de sécurité collective du Pacte dépend dans une large mesure de la réalisation des principes du Pacte concernant le désarmement général. Or, l'article 16 du Pacte n'a été appliqué jusqu'ici que d'une manière incomplète et inconséquente.

Le Gouvernement suédois estime devoir tenir compte à l'avenir de ces circonstances dans le cas où il serait question d'appliquer l'article 16. Il se réfère à cet égard à la déclaration des ministres des Affaires étrangères de Danemark, d'Espagne, de Finlande, de Norvège, des Pays-Bas, de Suède et de Suisse, publiée à Genève le 1<sup>er</sup> juillet 1936, et dont le texte est joint à cette lettre.

En rappelant le droit de chaque Gouvernement d'apprécier les conditions de l'applicabilité de l'article 16 et la déclaration susmentionnée de certains gouvernements, en tant qu'elle concerne le droit des divers gouvernements d'examiner l'étendue des sanctions dans chaque cas particulier, il convient de souligner ici que les résolutions adoptées par l'Assemblée en 1921 donnent des directives concernant le contrôle appartenant au Conseil quant à l'application loyale de l'article 16.

En ce qui concerne les garanties de sécurité stipulées à l'article 16, paragraphe 2, du Pacte et ayant trait aux *sanctions militaires*, le Gouvernement suédois a précisé, à plusieurs occasions déjà, son interprétation de ces dispositions (voir, par exemple, lettres adressées au Secrétaire général en date du 1<sup>er</sup> juin 1923). Le Gouvernement suédois ne saurait tirer des leçons de ces derniers temps la conclusion qu'il y ait lieu de rendre les dispositions dont il s'agit plus strictes en donnant aux sanctions militaires un caractère obligatoire pour les Membres de la Société en cas d'agression commise contre un d'entre eux. Il suffit de rappeler que les Membres de la Société n'ont même pas été disposés, dans les conflits qui ont éclaté au cours des dernières années, à appliquer entièrement les sanctions économiques et financières qui sont actuellement obligatoires. Quant à l'idée de renforcer le système de sécurité de la Société par la conclusion d'accords régionaux concernant des sanctions militaires, le Gouvernement suédois — sans se prononcer sur l'intérêt que

la conclusion entre d'autres pays d'accords régionaux de cet ordre pourrait présenter pour la sauvegarde de la paix — tient à déclarer seulement qu'il n'est pas pour sa part prêt à prendre des engagements en dehors de ceux actuellement inscrits au Pacte, même si ces engagements sont limités à une zone régionale déterminée.

Selon l'article 16 du Pacte, les Membres de la Société se sont engagés à participer, dans les cas de guerre visés par cet article, à des *sanctions économiques et financières*. Comme il a été dit plus haut et ainsi que l'indique aussi le vœu précité de l'Assemblée, une application intégrale des dispositions concernant les sanctions économiques et financières n'a jamais eu lieu dans la pratique. Dans certains cas, aucune sanction n'a été appliquée à l'égard de l'agresseur. Dans le seul cas où l'article 16 a été appliqué, les sanctions n'ont été mises en œuvre que d'une manière partielle et successive. Divers facteurs ont contribué à cette attitude de la Société des Nations, notamment la tension qui règne dans le domaine de la politique générale, le manque d'universalité de la Société et l'augmentation continue des armements nationaux.

Le Gouvernement suédois n'estime pas possible d'assurer, par la simple adoption de textes modifiés, une application efficace des sanctions économiques et financières. Si les obstacles s'opposant à l'application du Pacte qui ont été signalés plus haut ne sont pas écartés, il est à craindre que, dans un conflit futur, des difficultés ne surgissent quant à l'application efficace de sanctions économiques et financières, nonobstant les dispositions du Pacte à cet égard.

5. Dans sa teneur actuelle déjà, le Pacte exprime des principes devant constituer, selon l'opinion du Gouvernement suédois, les éléments essentiels d'une organisation internationale efficace en vue du maintien de la paix. Parmi ces principes, il convient de signaler, en premier lieu, l'action préventive et médiatrice des organes politiques, la réalisation du désarmement général et l'organisation de moyens de pression contre un Etat agresseur. Sur des points importants, à savoir le règlement judiciaire des différends internationaux et l'étendue de l'interdiction de la guerre, le Pacte a été complété par des accords internationaux collectifs et bilatéraux d'une grande portée. Il ressort de ce qui précède que les dispositions régissant l'activité de la Société peuvent, selon l'opinion du Gouvernement suédois, être améliorées à certains égards. Ce qu'il faut surtout c'est cependant l'application conséquente et impartiale des principes du Pacte et la réalisation d'une collaboration universelle dans le cadre de la Société des Nations.

(Signé) K. G. WESTMAN.

f) *Note der bulgarischen Regierung.*

Genève, le 9 octobre 1936.

Me référant à la lettre que vous avez bien voulu adresser, le 7 juillet dernier, à Son Excellence Monsieur le Ministre des Affaires étrangères au sujet du vœu adopté par Assemblée de la Société des Nations dans sa séance du 4 juillet 1936, j'ai l'honneur de vous soumettre les observations suivantes du Gouvernement royal sur les mesures à recommander pour le perfectionnement de la mise en œuvre des principes du Pacte de la Société des Nations.

1. Le Gouvernement royal estime que, pour assurer au Pacte l'efficacité nécessaire, il conviendrait de déterminer avec plus de précision le sens et la portée de certaines de ses dispositions.

2. L'égalité entre tous les Membres de la Société des Nations étant un des principes fondamentaux du Pacte, le Gouvernement royal est d'avis que l'admission des Membres non permanents à participer au Conseil doit se faire, pour une moitié, par vote de l'Assemblée, et pour l'autre, par roulement selon l'ordre alphabétique des Etats membres.

3. Ces temps derniers, il s'est manifesté au sein de la Société des Nations une tendance à faire compléter la garantie collective de l'article 10 par un système de garanties limitées, fournies par des accords régionaux d'assistance mutuelle.

Le Gouvernement royal estime que, loin de renforcer la sécurité collective, les pactes régionaux pourraient, dans certaines circonstances, y porter atteinte.

Or, toute tentative de porter atteinte à la garantie collective instituée par ce texte du Pacte — garantie sur laquelle repose tout l'édifice de la Société des Nations — pourrait avoir des conséquences incompatibles avec le principe de la sécurité collective.

Cette garantie fondamentale, contenue dans l'article 10, doit, de l'avis du Gouvernement royal, être conservée en entier.

4. Les dispositions de l'article 11 concernant la prévention de la guerre pourraient être complétées avec succès par un système d'accords bilatéraux de non-agression, d'arbitrage et de conciliation, établis et appliqués en stricte conformité avec la teneur et l'esprit dudit article.

5. Pour ce qui est de l'action répressive du Pacte, le Gouvernement bulgare estime :

a) Que l'obligation générale découlant de l'article 16 doit être maintenue;

b) Que le Conseil de la Société des Nations doit conserver, en matière de répression, l'entière autorité et toute l'initiative que lui confère le paragraphe 2 de l'article 16. C'est au Conseil qu'il appartient de statuer sur la question de savoir s'il y a ou non rupture du Pacte, ainsi que sur la désignation de l'agresseur et la mise en œuvre de l'action coercitive qui s'ensuivrait;

c) Que, toutes les fois où le Conseil décidera, à la suite d'une rupture du Pacte, de recommander aux Etats membres la prise de mesures de sanction contre l'agresseur, il désignera les Etats qui devront appliquer ces mesures, sans prendre en considération leur appartenance à un accord régional d'assistance mutuelle.

6. Le Gouvernement royal estime que, pour sauvegarder la paix générale et l'autorité de la Société des Nations, il importe de coordonner les effets de l'article 18 et de l'article 20. Les accords, traités ou conventions, soumis à la Société des Nations aux fins d'enregistrement et de publication ne devraient être enregistrés et publiés avant que le Conseil eût statué sur leur compatibilité avec les principes et avec toutes les dispositions du Pacte.

7. L'article 19 doit, selon l'opinion du Gouvernement bulgare, recevoir une rédaction plus souple qui en puisse faciliter l'application.

Pour faire un premier pas dans cette direction, il serait nécessaire de remplacer la règle de l'unanimité dans les décisions de l'Assemblée d'inviter les Etats membres à procéder à un nouvel examen des traités devenus inapplicables par une majorité qualifiée ou par l'unanimité des Membres du Conseil à l'exclusion des parties en cause.

\* \* \*

En vous soumettant les observations ci-dessus, j'ai l'honneur de vous faire connaître que le Gouvernement royal se réserve de développer plus amplement ses points de vue en la matière et de fournir toutes les explications requises.

(Signé) N. MOMTCHILOFF.

g) *Note der polnischen Regierung.*

Dans ma communication en date du 18 septembre 1936 (N° officiel A. 35. 1936. VII) j'ai constaté que le Gouvernement Polonais estimait prématuré de formuler des propositions concernant la mise en œuvre des principes du Pacte de la Société des Nations et «de présenter d'ores et déjà par écrit des solutions qu'il serait à même de recommander, étant donné qu'à son avis les problèmes constitutionnels de telle ou autre interprétation du Pacte de la Société des Nations pourraient peut-être plus pratiquement être discutés dans une atmosphère politique dégagée des lourdes préoccupations de l'heure présente.»

Tout en maintenant ce point de vue motivé par le fait que la situation politique générale n'a pas suffisamment évolué, le Gouvernement Polonais apprécie à sa juste valeur l'utilité d'un échange de vue préliminaire et général et sans vouloir présenter les suggestions concrètes au sujet de tel ou autre article du Pacte dans cette étape de la discussion, il croit pourtant opportun d'apporter sa contribution aux études entreprises par la Société des Nations, par quelques réflexions ci-dessous exposées.

1. La Société des Nations a été conçue et créée comme une organisation basée sur le principe d'universalité. Ce principe devait permettre à la Société des Nations d'assurer «la coopération entre les Nations», et de «leur garantir la paix et la sûreté». Malheureusement, la réalité de nos jours est plus que jamais éloignée de cet idéal.

Dans ces conditions les travaux de la Société des Nations courent le risque de devenir théoriques et abstraits, les problèmes les plus graves de la vie internationale se développant en marge de l'activité de la Société des Nations.

Cet état de choses pourrait exposer la Société des Nations au danger de tentatives de la transformer en un groupe d'Etats dont les intérêts pourraient être mis en opposition avec ceux d'autres Etats non membres de la Société des Nations.

Le Gouvernement Polonais, toujours opposé à une division du monde en deux blocs hostiles, souligne ce danger et croit qu'on ne saurait y remédier que par la création de conditions favorables à la réalisation de l'universalité.

2. Le Gouvernement Polonais estime que le principe de la souveraineté des Etats constitue le fondement de la Société des Nations. Ce point de vue trouvé, de l'avis du Gouvernement Polonais, l'expression la plus juste et la plus claire dans les passages suivants du discours de Sir Samuel Hoare, prononcé à la séance plénière de la XVIe session de l'Assemblée de la Société des Nations le 11 septembre 1935: «En premier lieu, précisons bien ce qu'est la Société des Nations et ce qu'elle n'est pas. Ce n'est pas un super-Etat ni même une entité distincte existant par elle-même, indépendamment des Etats qui la composent ou audessus d'eux. Les Etats membres n'ont pas abandonné la souveraineté qui leur appartient en propre et le Pacte n'exige pas non plus qu'ils acceptent, sans donner leur agrément, en toute matière touchant à leur

souveraineté, les décisions d'autres membres de la Société. Les membres de la Société, par le simple fait qu'ils font partie de celle-ci, sont liés par les obligations qu'ils ont eux-mêmes assumées dans le Pacte et ils ne sont liés par rien de plus. Ils n'agissent pas sur l'injonction de la Société des Nations; ils agissent en vertu d'accords auxquels ils sont eux-mêmes parties ou conformément à des politiques auxquelles ils donnent leur assentiment ».

Le Gouvernement Polonais considère la Société des Nations comme une organisation d'Etats souverains et libres.

Les principes de la souveraineté et de la libre coopération sont garantis par la règle d'unanimité. Il est évident d'une part que la Société des Nations comme une association d'Etats libres doit éviter dans son activité toute immixtion dans la vie intérieure de ses membres. D'autre part, aucune décision ne saurait être prise au sujet d'un Etat quelconque sans le consentement et sans la collaboration de celui-ci. Le Gouvernement Polonais ne cesse de défendre cette thèse qui constitue une des idées directives de sa politique étrangère.

3. Le Pacte de la Société des Nations est basé sur l'équilibre de trois éléments de sécurité, à savoir — les garanties de sécurité, les procédures de règlement pacifique des différends et la prévention contre la guerre. Ces trois éléments sont très étroitement liés et toute tentative de modifier leur équilibre actuel ferait courir de graves dangers à la Société des Nations dont les bases pourraient être ainsi compromises. Etant donné qu'on voit se dessiner parmi les membres de la Société des Nations une tendance générale à ne pas développer les garanties de sécurité et à ne pas contracter de nouveaux engagements à ce sujet, il serait plus prudent de ne pas s'orienter, en méconnaissant l'interdépendance étroite entre ces trois éléments, dans le sens de l'élargissement des obligations des membres de la Société des Nations dans les deux autres domaines.

D'une façon générale on peut se demander s'il serait indiqué d'augmenter dans n'importe quel domaine les engagements des membres de la Société des Nations dont la liberté d'action est déjà incomparablement plus limitée que celle des Etats non-membres. Aussi longtemps que la Société des Nations ne sera pas en état de garantir à ses membres des avantages qui constitueraient une vraie contrepartie de leurs obligations, il vaudrait mieux tenir compte de cette inégalité d'obligations internationales qui caractérise les situations respectives des Etats-membres et des Etats non membres et de ne pas l'approfondir par des tentatives d'élargir les engagements des membres de la Société des Nations.

4. Outre les réflexions d'ordre général sur les grands principes constitutionnels de la Société des Nations, le Gouvernement Polonais voudrait souligner l'importance qu'il attribue au rôle des divers organes de la Société et en particulier à celui des fonctionnaires de son Secrétariat. Si le Gouvernement Polonais soulève cette question, c'est parce que très souvent ces organes et notamment le Secrétariat de la Société des Nations sont chargés de travaux préparatoires devant servir de base à des décisions politiques de la Société. Il paraît donc utile au Gouvernement Polonais d'examiner si les fonctionnaires appelés à une telle tâche ne devraient pas avoir une responsabilité mieux définie qu'elle ne l'est actuellement.

(Signé) J. BECK.

*Ministre des Affaires étrangères.*

## 2) Aus dem Bericht des Generalsekretärs über die Vorschläge und Erklärungen der Regierungen zur Frage der Reform des Völkerbundes <sup>1)</sup>

.....

### CHAPITRE II. — DÉCLARATIONS RELATIVES AUX TENDANCES ET AUX MÉTHODES.

.....

#### SECTION II. — LE MAINTIEN OU LA LIMITATION DES OBLIGATIONS DU PACTE.

Certains gouvernements se prononcent expressément pour le maintien, ou le renforcement, des obligations inscrites dans le Pacte. D'autres penchent vers une restriction de ces obligations.

##### 1° *Maintien ou développement des obligations du Pacte.*

Certains gouvernements font à ce sujet des déclarations de principe.

Le gouvernement *français* dit par la bouche de M. Léon Blum <sup>2)</sup>: «La délégation française ne pourrait ... se rallier à aucune des formules de révision qui réduiraient la Société des Nations à un rôle de consultation académique».

M. Delbos dit de même en parlant du Pacte <sup>3)</sup>: «La France écarte d'avance toute proposition qui porterait atteinte à sa structure ou à son esprit. Il ne s'agit pas de transformer ses bases, mais de le renforcer en perfectionnant son application».

Le Gouvernement de l'*Iran*, par la bouche de M. Sepahbodi <sup>4)</sup>, déclare: «... il est de mon devoir de déclarer formellement que mon pays ne pourra jamais participer à une réforme de notre charte fondamentale qui serait de nature à la restreindre dans sa portée, à créer des inégalités de droit entre les Membres de la Société, ou à atténuer, d'une manière quelconque, la force de ses principes fondamentaux, principes qui constituent la raison d'être de notre participation à cette institution internationale.»

Le Gouvernement *lithuanien* dit «Il convient de préciser dès l'abord qu'on ne se propose nullement d'entamer en quoi que ce soit l'édifice même de la Société des Nations, ni son Pacte ni son système de sécurité collective».

Au nom du Gouvernement *mexicain*, M. Narciso Bassols dit <sup>5)</sup>: «La délégation mexicaine estime que, ce qui importe, c'est d'obtenir que tous les pays ici représentés soient décidés à entreprendre dès maintenant cette œuvre qui consiste à fortifier la Société pour l'avenir, en adoptant, au cours de cette session de l'Assemblée, des résolutions précises qui conduisent à l'examen immédiat du problème.»

Le Gouvernement *neo-zélandais* dit: «Nous sommes disposés à affirmer une fois de plus et de la façon la plus solennelle que nous continuons à accepter le Pacte tel qu'il est.»

1) S. d. N., Journ. Off., Suppl. Spéc. No. 154, S. 44 ff.

2) Discours à l'Assemblée du 1<sup>er</sup> juillet 1936.

3) Discours à l'Assemblée du 3 juillet 1936.

4) Discours du 2 juillet 1936 auquel se réfère la communication iranienne.

5) Discours du 2 octobre 1936.



D'autres gouvernements prennent implicitement la même position en faisant des propositions qui tendent à renforcer de façon sensible les obligations du Pacte.

Ainsi en est-il des Gouvernements de la *Colombie*, de l'*Irak*, de la *Lettonie*, de l'*Union des Républiques soviétiques socialistes*.

### 2° Restriction des obligations du Pacte.

Le Gouvernement *argentin* propose «les principes généraux suivants»:

«Déterminer quelles sont les dispositions du Pacte qui, comme l'expérience l'a démontré, ne correspondent pas aux réalités de la vie internationale, en leur donnant pour cette raison un caractère facultatif au lieu de celui d'obligations strictes.

«Opportunité de ne pas souscrire des engagements dépassant le cadre de ceux que tous les Membres de la Société sont en mesure de tenir, afin qu'à l'avenir aucun article du Pacte ne demeure sans exécution simultanée et collective <sup>1)</sup>».

Le Gouvernement *autrichien* déclare <sup>2)</sup>: «La Société des Nations devrait se garder d'interpréter sa mission dans un sens par trop formaliste et de manquer de la souplesse indispensable à tout organe politique. Il est évident qu'en assumant, par une conception trop rigide de ses devoirs, des tâches qui engagent outre mesure sa responsabilité, elle risque de voir paralyser son activité et de compromettre son autorité. Il me semblerait, par exemple, de la plus grande utilité de soumettre surtout à un examen minutieux les articles du Pacte qui risquent, par une application trop stricte, d'aggraver une situation délicate en elle-même, au lieu de la liquider.»

On relève dans le discours du délégué du Gouvernement *chilien* <sup>3)</sup>: «C'est une telle situation qui nous a permis d'affirmer en toute objectivité, lors de l'Assemblée de septembre 1935, que «c'est une erreur d'exiger de la Société des Nations des solutions qui sont au-dessus de ses forces. Il suffit de lire le Pacte pour constater que les tâches fondamentales qu'il assigne à la Société des Nations supposent l'universalité. Et si l'on ne veut pas être illogique, il faut convenir que le manque d'universalité devait nécessairement entraîner pour la Société l'impossibilité de mener à bien la mission que lui a confiée le Pacte.

«Ce qui ne souffre pas de contestation dans le domaine du raisonnement s'est démontré également vrai dans le domaine de la réalité; les derniers événements l'ont surabondamment prouvé. Aucune raison plausible ne nous permet d'espérer qu'à l'avenir les mêmes causes n'aboutiront pas aux mêmes effets.»

La délégation du *Panama* observe: «Il semble puéril de croire que, si les dispositions actuelles du Pacte n'ont pas pu être appliquées dans toute leur portée, il serait possible plus tard d'obtenir l'application de dispositions plus

<sup>1)</sup> M. Saavedra Lamas déclare par ailleurs dans la préface du livre sur le Pacte de non-agression et de conciliation argentin auquel se réfère la note argentine: «Il est douloureux de constater combien la réalité s'éloigne de l'idéal de paix, mais en contemplant les choses d'une façon réaliste, il serait évidemment préférable de se priver, d'un commun accord, de tout engagement démontré impossible à remplir par l'expérience passée. Il ne peut exister de sécurité dans les relations internationales sans le respect absolu et complet des traités librement acceptés, et il semble vain de chercher de nouvelles formules ou de nouvelles interprétations du Pacte sans la certitude qu'elles ne seront pas violées.»

<sup>2)</sup> Discours de M. Schmidt, 29 septembre 1936.

<sup>3)</sup> Discours de M. García-Oldini, 2 octobre 1936.

rigoureuses. Il paraît donc logique que l'idée de renforcer les stipulations du Pacte pour les rendre plus impératives n'aurait d'autre effet que de rendre les échecs futurs encore plus retentissants...

«On doit donc conclure que ce qu'il faut, ce n'est pas renforcer ni améliorer le Pacte, mais simplement en adapter les méthodes et les procédures d'application pratique des principes qu'il contient à la réalité internationale d'aujourd'hui, de façon à obtenir, dans le cadre de cette réalité internationale, les meilleurs et les plus grands résultats possibles à l'heure actuelle, dans le domaine de la reconnaissance et du respect de ces principes, afin de garantir ainsi à l'humanité tout le progrès qu'il est possible pour le moment de réaliser dans la voie de l'idéal suprême et ultime: la paix universelle fondée sur des bases permanentes de droit et de justice.»

Le Gouvernement *portugais* dit <sup>1)</sup>: «Nous ne sommes pas devant une crise de principes; les débats des dernières Assemblées prouvent qu'il y a une sorte d'accord général sur l'objectif que la Société des Nations se propose d'atteindre: la paix dans la justice internationale. Une analyse, même superficielle, des événements prouve que ce qui manque, c'est la volonté d'appliquer le Pacte. Les peuples ne sont pas encore prêts à effectuer tous les sacrifices que cette application exige. Ils savent déjà réclamer les bénéfices de la sécurité collective dans les heures d'angoisse ou de désespoir; mais ils ne veulent pas encore payer le prix de la solidarité qu'elle implique.»

Le Gouvernement *suisse* déclare: «Le Conseil fédéral estime qu'une revision 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».

### 3° Volonté d'appliquer le Pacte.

Plusieurs gouvernements demandent que la volonté d'appliquer le Pacte soit effective:

Le Gouvernement *afghan* dit que si les articles du Pacte «sont intégralement exécutés et appliqués à temps, ils arrêteront efficacement toute agression».

Le Gouvernement *argentin* dit, par la bouche de M. Cantilo <sup>2)</sup>: «Je n'étonnerai personne ici si je dis qu'il y a unanimité quant à la nécessité de fortifier le Pacte, d'en assurer l'application intégrale, dans sa lettre et dans son esprit.»

M. Eden dit <sup>3)</sup>, au nom du Gouvernement du *Royaume-Uni*: «En examinant le problème de l'avenir de la Société, reconnaissons que sa solution comporte deux éléments essentiels: le mécanisme de la Société et la volonté de faire fonctionner ce mécanisme. Des deux éléments, c'est le second qui, sans aucun doute, est de beaucoup le plus important.»

M. Carlos Lozano y Lozano déclare, au nom du Gouvernement *colombien* <sup>4)</sup>: «... l'éminent ministre des Affaires étrangères de la Grande-Bretagne a affirmé que l'un des éléments essentiels de l'avenir de la Société des Nations

<sup>1)</sup> Discours de M. Monteiro, 30 septembre 1936.

<sup>2)</sup> Discours du 30 septembre 1936.

<sup>3)</sup> Discours du 25 septembre 1936.

<sup>4)</sup> Discours du 1<sup>er</sup> octobre 1936.

consistait en la volonté de faire fonctionner efficacement son organisme. Cette remarque est d'autant plus juste qu'on peut dire que ce ne sont pas les clauses du Pacte mais leur exécution incomplète ou inappropriée qui provoque les plus grandes critiques dirigées contre l'œuvre de la Société.

Le Gouvernement *finlandais* voudrait que «tous les Membres de la Société des Nations se déclarent disposés à déférer plus strictement et plus complètement que jusqu'ici au Pacte et à en appliquer toutes les stipulations».

Le Gouvernement de l'*Irak* «estime que la Société des Nations ne peut éviter des échecs futurs ou maintenir et accroître son utilité et son influence que si ses Membres sont prêts à subordonner l'intérêt particulier à l'intérêt général, accepté et défini par l'Assemblée».

Le Gouvernement *iranien* exprime cet avis<sup>1)</sup>: «A vrai dire, ce n'est pas le Pacte et ses articles que nous devons changer, mais plutôt l'esprit de ceux qui ont la charge de l'exécuter. Tant que cet esprit de sincère exécution des engagements pris ne régnera pas dans cette Assemblée, aucun Pacte, même le plus parfait, ne sera efficace pour prévenir la guerre et garantir la paix.»

On lit dans la communication du Gouvernement du *Libéria*: «Il semble qu'il ne soit besoin d'apporter à la structure du Pacte aucune modification fondamentale, mais plutôt de l'appliquer à la lettre dans tous les cas d'agression contre un Etat membre, soit par un Etat en rupture de Pacte, soit par un Etat non membre de la Société.»

Le Gouvernement *néo-zélandais* déclare: «Nous croyons que le Pacte, tel qu'il est, ou sous une forme renforcée, suffirait, en soi, à empêcher la guerre, si le monde comprenait que les nations qui s'engagent à appliquer le Pacte mettront réellement cet engagement à exécution<sup>2)</sup>».

.....

## CHAPITRE X. — LES ENGAGEMENTS EN VERTU DES ARTICLES 10 ET 16.

### SECTION I. — L'ARTICLE 10.

#### 1<sup>o</sup> Observations générales concernant l'article 10.

##### a) L'article 10 et les accords régionaux d'assistance mutuelle.

Le Gouvernement *bulgare* déclare: «Ces temps derniers, il s'est manifesté au sein de la Société des Nations une tendance à faire compléter la garantie collective de l'article 10 par un système de garanties limitées, fournies par des accords régionaux d'assistance mutuelle.

«Le Gouvernement royal estime que, loin de renforcer la sécurité collective, les pactes régionaux pourraient, dans certaines circonstances, y porter atteinte.

«Or, toute tentative de porter atteinte à la garantie collective instituée par ce texte du Pacte — garantie sur laquelle repose tout l'édifice de la Société des Nations — pourrait avoir des conséquences incompatibles avec le principe de la sécurité collective.

<sup>1)</sup> Discours de M. Sepahbodi du 2 juillet 1936 auquel se réfère la communication du Gouvernement de l'Iran.

<sup>2)</sup> Ce même gouvernement dit: «Nous croyons que le Pacte n'a jamais encore été pleinement appliqué et qu'il ne saurait être considéré comme un instrument inefficace, avant d'avoir été ainsi appliqué».

«Cette garantie fondamentale, contenue dans l'article 10, doit, de l'avis du Gouvernement royal, être conservée en entier.»

b) *Le maintien de l'article 10.*

Le Gouvernement du *Libéria* «recommande de n'apporter aucune modification de fond aux articles 10, 11 et 16 du Pacte, qui sont les articles de sécurité, et que, dans tous les cas de guerre ou de menace de guerre contre un Etat membre, ces articles soient appliqués, quelle que soit la situation géographique du conflit ou de la menace de guerre, ce qui permettra aux Etats membres d'exécuter ainsi d'une manière collective les obligations qui leur incombent aux termes du Pacte».

c) *Opinion sur la vanité de «la garantie absolue de protection contenue dans l'article 10.»*

La délégation du *Panama* dit: «L'existence de la Société des Nations a pour base logique et nécessaire l'existence des Etats membres qui la composent. Aussi a-t-on dit à juste titre que l'article 10 du Pacte en est la pierre angulaire car, en vertu de cet article, «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.»

«Toutefois, bien que cet article formel constitue la base même du Pacte, il s'est produit deux cas où cet article s'est avéré totalement inefficace: le premier est celui du conflit sino-japonais à la suite duquel «l'intégrité territoriale» de la Chine s'est trouvée brisée; le second est celui du conflit italo-éthiopien à la suite duquel «l'intégrité territoriale et l'indépendance politique» de l'Ethiopie ont été réduites à de simples apparences.

«Dans le cas du conflit sino-japonais, dès que la Société s'est prononcée contre le Japon, celui-ci en est sorti et s'est placé hors de sa portée, montrant ainsi que la Société est impuissante à protéger un Etat membre contre un autre Etat qui se trouve en dehors de la Société.

«Dans le cas du conflit italo-éthiopien, bien que la Société des Nations se soit prononcée contre l'Italie, ce pays ne s'est pas retiré de la Société, ce qui prouve que l'article 10 du Pacte ne réussit pas non plus à défendre un Etat membre contre un autre Etat membre puissant.

«Dans la pratique donc, l'inefficacité des garanties de l'article 10 du Pacte a été totale.

«Peut-être aurait-il mieux valu se contenter de mettre dans l'article 10 une déclaration formelle et nette du principe de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique des Etats membres, sans y mêler, dans le corps du même article, une obligation absolue de protection formulée en des termes qui se sont avérés paroles vaines. Ainsi, l'énonciation du principe même, considéré en soi, aurait conservé quelque dignité et une certaine force morale. Il aurait fallu, à l'article 10, passer sous silence les garanties de protection et ne les exprimer que dans les articles suivants destinés à indiquer avec précision les moyens appropriés pour faire de ces garanties une réalité plus ou moins effective.»

d) *Opinion du Gouvernement canadien sur l'article 10.*

M. Mackenzie King a déclaré<sup>1)</sup> parlant du Canada: «On constate une adhésion générale au point de vue qui a été exprimé par les chefs de tous les

<sup>1)</sup> Discours de M. Mackenzie King, 29 septembre 1936.

partis politiques depuis le commencement de la Société et selon lequel des engagements automatiques visant l'emploi de la force ne constituent pas une politique pratique. Les gouvernements canadiens successifs ont combattu le point de vue selon lequel le but essentiel de la Société devrait être de garantir le *statu quo* territorial et de compter sur la force pour le maintien de la paix. Les hommes politiques canadiens, quel que soit leur parti, se sont opposés aux garanties de l'article 10 visant le *statu quo* ou ont cherché à les supprimer.»

#### 2° *Rapports entre l'article 10 et l'article 16.*

Le Gouvernement *argentin* propose d'«établir la corrélation qui s'impose entre les mesures de l'article 10 et les sanctions de l'article 16 du Pacte».

Le Gouvernement *chinois* dit que «l'on devrait préciser, sous une forme appropriée, que les mesures prévues à l'article 16 ne devraient pas être exclues de la catégorie des voies et moyens auxquels la Société des Nations peut recourir en vertu des articles 10 et 11 du Pacte».

#### 3° *Rapports entre l'article 10 et l'article 19.*

Le Gouvernement *canadien* dit 1) : «Les clauses de l'article 19 concernant la révision des traités «devenus inapplicables» — clauses qui, dans la forme et en fait, constituaient un complément essentiel des dispositions de l'article 10 relatives au maintien du *statu quo* territorial — n'ont pas encore reçu d'application.»

#### 4° *La règle de l'unanimité.*

Le Gouvernement *colombien* demande que «dans les votes auxquels donneraient lieu les articles 10 et 11 du Pacte», on ne compte pas «les voix des États agresseurs ou de ceux qui constituent un danger de guerre.»

Le Gouvernement *lithuanien* «considère qu'il serait opportun d'examiner la possibilité de faciliter la prise de décisions en vertu des articles 10 et 16 du Pacte en modifiant la règle de l'unanimité.»

#### 5° *La non-reconnaissance des acquisitions territoriales faites en violation de l'article 10.*

Le Gouvernement *péruvien* voudrait que la formule actuelle de l'article 10 soit complétée par la condamnation des guerres d'agression et la non-reconnaissance des acquisitions territoriales réalisées par la violence (déclaration américaine du 3 août 1932) et pour donner une valeur pratique à ce dernier principe, la Société et ses organismes ne pourraient «connaître de questions découlant de l'exercice d'une juridiction territoriale illicite 2)».

1) Discours de M. Mackenzie King, 29 septembre 1936.

2) Voici ce que dit le Gouvernement péruvien :

«Article 10. — La formule actuelle doit être conservée parce qu'elle est la pierre angulaire de l'organisation juridique de la Société. La mission donnée au Conseil d'aviser aux moyens d'assurer l'exécution de l'obligation visée dans cet article est suffisamment élastique pour admettre que ces moyens pourraient être uniquement d'ordre diplomatique et politique, sans avoir le caractère de mesures obligatoires que certaines circonstances ont révélées inopérantes pour une application universelle.

«Toutefois, la formule conservée doit être complétée par l'addition d'une autre formule comportant la condamnation des guerres d'agression, conformément

6<sup>o</sup> *Traités de non-agression.*

Le Gouvernement *estonien* dit que «des procédés devraient être trouvés pour généraliser et préciser le système des traités de non-agression tant bilatéraux que collectifs».

## SECTION II. — L'ARTICLE 16.

## I. L'ATTITUDE DES GOUVERNEMENTS VIS-A-VIS DE L'ARTICLE 16.

1<sup>o</sup> Un certain nombre de gouvernements ont affirmé ou montré par leurs déclarations ou propositions que la sécurité collective était à leurs yeux l'élément essentiel ou l'un des éléments les plus importants du Pacte. C'est le cas de l'Estonie, de la France, de l'Irak, de la Lettonie, du Libéria, de la Lithuanie, de l'Union des Républiques soviétiques socialistes (Voir chapitre II, section I, 1<sup>o</sup>).

Le Gouvernement *bulgare* «pour ce qui est de l'action répressive du Pacte . . . . estime: a) que l'obligation générale découlant de l'article 16 doit être maintenue».

Quelques-uns des gouvernements précités expriment l'idée que pour que les garanties de l'article 16 soient efficaces, il est nécessaire qu'à l'avance leur application soit assurée.

Le Gouvernement *estonien* déclare: «Quant aux moyens répressifs dont la Société des Nations dispose, en vertu de l'article 16, il apparaît que, de leur mode éventuel d'application, dépend la place qu'ils tiendront à l'avenir dans le système général du Pacte. Dès lors, la question de leur application pratique revêt une particulière gravité et doit être l'objet d'une étude spéciale. Les garanties qu'ils présentent ne sont valables et efficaces que si leur application générale est assurée d'avance».

Le Gouvernement de l'*Irak* dit: «Il est... essentiel que les Membres de la Société sachent à l'avance, d'une manière aussi détaillée que possible, quelle assistance ils peuvent attendre des autres Etats membres en cas d'agression».

Le Gouvernement *letton* déclare: «Les moyens répressifs dont dispose la Société des Nations sont de nature politique, économique et militaire, et ce n'est que dans le cas où leur application effective se trouve assurée déjà d'avance que les garanties de sécurité de la Société des Nations peuvent être considérées comme réelles, car, d'un côté la certitude préalable de l'application des moyens répressifs est un complément important du groupe des moyens préventifs, et de l'autre côté, dans les cas extrêmes, ce n'est que l'application de tous les moyens répressifs qui peut assurer à l'autorité de la Société des Nations le respect qui lui est dû».

2<sup>o</sup> Plusieurs gouvernements subordonnent dans une plus ou moins large mesure l'application de l'article 16 à certaines conditions.

a) Le Gouvernement *péruvien* dit: «S'il était possible de séparer le

au Pacte de Paris de 1928, et la non-reconnaissance des acquisitions territoriales réalisées par la violence, conformément à la Déclaration américaine du 3 août 1932.

«Comme la non-reconnaissance ci-dessus visée peut aussi s'avérer inopérante en présence de l'indifférence des Etats conquérants à l'égard de l'attitude juridique des autres Membres de la Société, il conviendrait de prévoir une sanction effective consistant à interdire à la Société et à tous ses organismes de connaître des questions découlant de l'exercice d'une juridiction territoriale illicite, ou des problèmes qui, sous une forme quelconque, intéresseraient directement les territoires conquis».

conflit, présentant presque les caractères d'une conflagration mondiale, qui s'est produit à la suite des mesures prises par la Société des Nations concernant le différend italo-éthiopien et les caractères particuliers de ce dernier, d'un point de vue bilatéral et régional, il faudrait convenir qu'il existait une disproportion évidente entre l'un et l'autre. Si, après une réforme du Pacte, les conditions nécessaires à l'admission des Membres de la Société et les obligations résultant de leur admission étaient bien déterminées, on pourrait éliminer la possibilité d'une nouvelle disproportion fondée principalement, non pas sur une différence de degré ou de genre de civilisation, mais sur le contraste entre une civilisation évidente et organisée et le caractère informe d'une collectivité encore plongée dans la barbarie.

«Ce n'est que lorsque l'égalité juridique instituée par le Pacte sera complétée par une aptitude égale pour l'élaboration et l'exercice du droit, que les infractions aux devoirs internationaux, sous le régime du Pacte, pourront entraîner des conséquences identiques du point de vue juridique pour tous les Membres de la Société, quelque différents qu'ils soient sous le rapport de la puissance et de la situation géographique.»

b) Le Gouvernement *hongrois*, comme on l'a vu (chapitre II, section I, 2) veut qu'il existe un équilibre entre les «dispositions répressives» du Pacte et les dispositions des articles 11, 13 et 19.

Le délégué du Gouvernement *néo-zélandais*<sup>1)</sup> déclare: «Nous croyons aussi que, si l'on veut rendre efficace ou faire accepter d'une manière générale l'application automatique des sanctions, il convient d'élaborer une méthode précise permettant de redresser les injustices internationales, d'ordre économique ou politique, aussitôt et aussi complètement qu'il sera possible de le faire.»

c) Les Gouvernements du *Danemark*, de la *Finlande*, de la *Norvège*, de la *Suède* établissent un lien entre l'article 16 et l'article 8 relatif aux armements. Ils pensent que la non-application de l'article 8 ne peut pas ne pas retentir sur celle de l'article 16.

Les quatre gouvernements se réfèrent à la déclaration des ministres des Affaires étrangères de sept pays en date du 1<sup>er</sup> juillet 1936<sup>2)</sup>, dans laquelle il est dit: «A notre avis il n'est pas admissible que certains articles du Pacte, et tout spécialement l'article sur la réduction des armements, restent lettre morte, alors que d'autres sont appliqués.... Tout en rappelant que des directives ont été adoptées en 1921 pour la mise en œuvre de l'article 16, nous déclarons que, tant que le Pacte, dans son ensemble, n'est appliqué que d'une façon incomplète et inconséquente, nous sommes obligés d'en tenir compte dans l'application dudit article 3)».

1) Discours de M. Jordan, 29 septembre 1936.

2) Danemark, Espagne, Finlande, Norvège, Pays-Bas, Suède, Suisse.

3) On lit par ailleurs dans la communication du Gouvernement *finlandais*: «L'application de certains de ses articles (du Pacte), comme par exemple celle de l'article 16, peut être malaisée tant que certains autres articles, comme l'article 8, ne sont pas réalisés dans une mesure correspondante.»

Le Gouvernement *norvégien* déclare: «Il y a encore un motif pour renouveler les efforts tendant à faire cesser la course aux armements et de procéder, petit à petit, au désarmement. Il semble bien clair que plus les Etats particuliers sont armés, plus la Société des Nations aura de difficultés à mettre en vigueur des mesures effectives contre les Etats qui, en dépit des articles du Pacte de la Société ou en dépit du Traité de Paris de 1928, recourent à la guerre contre les autres Etats. Dans tous les cas, on n'est

Le Gouvernement *canadien*<sup>1)</sup> remarque: «Comme l'ont indiqué les représentants des pays scandinaves et d'autres Membres de la Société des Nations, c'est un fait que de nombreuses dispositions du Pacte n'ont pas été observées ou ont été appliquées d'une façon inégale ou inefficace. L'engagement pris à l'article 8 relativement à la réduction des armements n'a pas été tenu.»

3° Plusieurs gouvernements expriment des doutes touchant le principe de la sécurité collective ou la valeur pratique de son application dans les conditions actuelles: ce sont les Gouvernements de l'*Argentine*, du *Canada*, de l'*Equateur*, du *Panama*, du *Pérou*, de la *Suisse*.

Le Gouvernement *argentin* propose de «déterminer quelles sont les dispositions du Pacte qui, comme l'expérience l'a démontré, ne correspondent pas aux réalités de la vie internationale, en leur donnant pour cette raison un caractère facultatif au lieu d'obligations strictes».<sup>1)</sup>

Le délégué du *Canada* rappelle<sup>2)</sup> une déclaration faite par le Gouvernement canadien en 1928:

«Il est évident, disait cette déclaration, que l'idéal d'une pression commune économique ou militaire à l'égard de tout violateur, à laquelle quelques-

pas en droit de s'attendre à ce que les membres divers soient si facilement enclins à se conformer à une «recommandation» du Conseil les invitant à «contribuer aux forces armées destinées à faire respecter les engagements de la Société» aussi longtemps qu'on sera obligé de compter avec une situation où l'Etat agresseur sera de force à braver la puissance tout entière de la Société. Le désarmement forme en réalité l'une des conditions du système entier des sanctions et il n'est que naturel que beaucoup d'Etats fassent vis-à-vis de la participation aux sanctions les réserves que les ministres des Affaires étrangères de plusieurs Etats, y compris le mien, ont communiquées à la presse le 1<sup>er</sup> juillet dernier».

Le Gouvernement *suédois* dit: «L'efficacité du système de sécurité collective du Pacte dépend dans une large mesure de la réalisation des principes du Pacte concernant le désarmement général. Or, l'article 16 du Pacte n'a été appliqué jusqu'ici que d'une manière incomplète et inconséquente.

«Le Gouvernement suédois estime devoir tenir compte, à l'avenir, de ces circonstances dans le cas où il serait question d'appliquer l'article 16.»

1) On lit dans la préface de l'ouvrage de M. Saavedra Lamas auquel se réfère la communication du Gouvernement argentin: «Les derniers événements sont venus corroborer l'opinion que la Société des Nations n'est pas et ne saurait être un super-Etat susceptible d'imposer sa volonté aux Membres qui en font partie. Quoique les engagements imposés par le Pacte soient précis, certains Etats s'opposent instinctivement à l'obligation d'employer leurs propres ressources et leurs forces armées dans des conflits auxquels ils sont étrangers, ou qui ne les intéressent que d'une façon indirecte. De même, quoique l'adhésion au Pacte, de la part des pays qui furent invités à y souscrire, ait été sans réserve, la pratique démontre que l'application en commun de certaines mesures coercitives destinées à assurer la paix se heurte au sentiment profondément enraciné de la souveraineté. Et c'est à lui qu'est dû probablement le fait qu'il n'ait pas été possible d'appliquer intégralement les sanctions ou mesures que les articles 10 et 16 du Pacte établissent, quoiqu'il s'agisse de dispositions précises dont l'énoncé est, sans aucun doute, très clair ...

«Il se peut que le manque d'universalité de l'application des sanctions prévues par l'article 16 soit une des causes de l'impuissance dont elles ont fait preuve, mais le fait qu'elles sont rigides et importantes contribue aussi à ce que des Etats étrangers aux conflits ne se sentent pas en mesure de les appliquer dans toute leur plénitude.»

2) Discours de M. Mackenzie King, 29 septembre 1936.



uns des fondateurs de la Société des Nations avaient attaché une grande importance, ne pourra être réalisé complètement que si l'on se rapproche de l'universalité de la Société des Nations qu'avaient envisagée les rédacteurs du Pacte ou si l'on ajoute les anciennes règles de la neutralité de façon qu'elles répondent aux nouvelles conditions de la défense collective.»

Le délégué du Canada ajoute: «Ces déclarations et ces citations ne signifient pas que le peuple canadien ne serait en aucun cas disposé à prendre part à une action contre un agresseur; il n'y a eu aucun engagement absolu ni pour ni contre la participation à une guerre ou à l'emploi de la force sous d'autres formes, mais toute décision du Canada, en ce qui concerne la participation à une guerre, devra être prise par le Parlement ou par le peuple canadien à la lumière de toutes les circonstances, c'est-à-dire compte tenu de la situation qui existera à ce moment au Canada ainsi que dans les régions intéressées.»

Le délégué de l'*Equateur* déclare<sup>1)</sup>: «En ce qui concerne plus particulièrement un petit pays lointain comme le mien, il est toujours à souhaiter une réforme dans l'esprit de celle que j'ai déjà eu l'honneur d'énoncer devant l'Assemblée précédente, tendant à rendre plus aisé et plus normal l'usage de notre droit d'abstention dans des conflits auxquels nous sommes doublement étrangers, qui nous échappent dans leurs causes, nous dépassent dans l'extrême de leurs évolutions politiques et nous entraînent cependant dans la vaste portée de leurs répercussions et de leurs conséquences.»

La délégation du *Panama* dit: «Article 16 du Pacte — action répressive en cas de guerre faite en violation des obligations du Pacte.

«Le seul cas où la Société des Nations ait décidé d'appliquer l'article 16 et où elle ait pris des mesures de nature à donner à cette application un caractère pratique a été celui du conflit italo-éthiopien. Ces mesures s'étant avérées tout à fait inefficaces, la Société elle-même s'est vue dans la nécessité de reconnaître expressément et ouvertement que la disposition en question du Pacte avait été entièrement inopérante pour les fins que l'on poursuivait lorsqu'on en avait décidé l'application concrète.

«En d'autres termes, un Etat membre fut déclaré «agresseur» par la Société, qui décida de lui appliquer des «sanctions» afin de réprimer l'agression; les «sanctions» ont été inefficaces à retenir l'«agresseur» qui a poursuivi son entreprise jusqu'au bout; plus tard, la Société elle-même lève les «sanctions» et, tacitement, s'incline devant le fait accompli et continue à fonctionner comme si de rien n'était, avec cette seule différence paradoxale que l'Etat «agresseur», dont la personnalité et l'influence internationale sont sorties renforcées de cette «agression», continue à être membre de la Société mais s'abstient d'assister aux débats de cette dernière, débats qu'il considère avec un certain mépris, tandis que l'Etat «victime de l'agression», dont la personnalité internationale s'est trouvée réduite à une simple apparence, continue à prendre une part active aux travaux de la Société.

«L'article 16 s'est révélé tout à fait inefficace parce que les «sanctions» qu'il prévoit ne peuvent agir de façon effective sur l'«agresseur» si elles ne sont pas universellement appliquées, et que cette universalité dans l'application ne pourra être réalisée tant qu'il y aura des nations en dehors de la Société.

«Mais la leçon la plus importante que nous ait apportée le conflit italo-éthiopien est que, même si la Société des Nations était universelle, l'article 16 demeurerait encore inopérant dans la forme sous laquelle on a voulu

<sup>1)</sup> Discours de M. Zaldumbide, 3 octobre 1936.

l'appliquer à ce conflit. En effet, il n'est pas certain qu'un conflit local affecte et intéresse au même degré tous les peuples de la terre et, par conséquent, il n'est pas non plus certain que des «sanctions» de caractère général destinées à être appliquées par toutes les nations simultanément, puissent avoir les mêmes effets internes pour toutes les nations qui les appliquent et puissent trouver dans chacune d'elles le même intérêt, la même décision, la même bonne volonté, ni la même compréhension.»

Le Gouvernement *peruvien* exprime un point de vue analogue lorsqu'il dit: «Il convient également de considérer que, lorsqu'il s'agit de conflits dans lesquels certains Etats n'ont aucun intérêt direct et pratique, l'opinion publique de ces Etats répugne à se voir contrainte à prendre part à des actions collectives auxquelles ils ne reconnaissent aucune utilité politique ni aucun caractère de devoir moral supérieur à celui de leur propre conservation sous ses multiples aspects.»

Le Gouvernement *suisse* reproche au régime des sanctions de créer des inégalités du fait que les sanctions ne pourraient être prises dans tous les cas et du fait que les risques des sanctions ne sont pas les mêmes pour toutes les Puissances. Il dit: «Les sanctions instituées par l'article 16 ont suscité en maints pays les objections les plus fondées. Elles ont été appliquées dans certains cas; elles n'ont pas été appliquées dans d'autres, et il y a des cas évidents où elles ne pourraient jamais être appliquées. Elles créent aussi des inégalités trop accusées. Si les obligations assumées de part et d'autre sont théoriquement les mêmes, leurs effets sont très différents selon qu'il s'agit d'une grande Puissance ou d'un Etat à ressources plus limitées. L'idée s'impose, nous semble-t-il, d'établir un plus juste équilibre entre les risques des uns et des autres. Pour un petit pays, l'application de l'article 16 peut être une question de vie ou de mort. Un nouvel aménagement de cet article devrait donc être envisagé; les études entreprises en 1921 par la Commission internationale du blocus mériteraient d'être poursuivies.»

Le Gouvernement suisse déclare enfin «que la Suisse ne saurait être tenue à des sanctions qui, par leur nature et leurs effets, exposeraient sa neutralité à un danger réel». <sup>1)</sup>

## II. LES SANCTIONS ÉCONOMIQUES ET FINANCIÈRES (ARTICLE 16, PARAGRAPHE I.)

### 1° *Observation générale du Gouvernement suédois.*

Le Gouvernement *suédois* pense que l'application des sanctions économiques et financières dépend de facteurs politiques généraux. Il dit: «Selon l'article 16 du Pacte, les Membres de la Société se sont engagés à participer, dans les cas de guerre visés par cet article, à des sanctions économiques et financières. Comme il a été dit plus haut et ainsi que l'indique aussi le vœu

<sup>1)</sup> On lit dans la communication du Gouvernement *suisse*: «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.»

précité de l'Assemblée, une application intégrale des dispositions concernant les sanctions économiques et financières n'a jamais eu lieu dans la pratique. Dans certains cas, aucune sanction n'a été appliquée à l'égard de l'agresseur. Dans le seul cas où l'article 16 a été appliqué, les sanctions n'ont été mises en œuvre que d'une manière partielle et successive. Divers facteurs ont contribué à cette attitude de la Société des Nations, notamment la tension qui règne dans le domaine de la politique générale, le manque d'universalité de la Société et l'augmentation continuelle des armements nationaux.

«Le Gouvernement suédois n'estime pas possible d'assurer, par la simple adoption de textes modifiés, une application efficace des sanctions économiques et financières. Si les obstacles s'opposant à l'application du Pacte qui ont été signalés plus haut ne sont pas écartés, il est à craindre que, dans un conflit futur, des difficultés ne surgissent quant à l'application efficace de sanctions économiques et financières, nonobstant les dispositions du Pacte à cet égard.»

### 2° *La préparation de l'application des sanctions économiques et financières.*

a) Deux gouvernements voudraient que l'on dresse des prévisions concernant les mesures de sanction à prendre.

Le Gouvernement *estonien* dit à propos des sanctions économiques: «Il serait nécessaire d'élaborer d'avance un plan détaillé où seraient prévues toutes les dispositions et mesures que les États membres doivent immédiatement prendre afin d'accorder aux sanctions à appliquer contre l'État en rupture de pacte une efficacité aussi grande que possible.»

Le Gouvernement *letton* propose comme «la meilleure voie à suivre»: «l'élaboration d'un certain schéma qui préétablerait l'action des Membres de la Société des Nations en cas de rupture du Pacte »).

b) Deux gouvernements demandent que les Membres de la Société des Nations édictent à l'avance les dispositions législatives que leur constitution rendrait nécessaires pour pouvoir appliquer les sanctions au moment voulu.

Le Gouvernement de l'*Irak* dit: «Tous les États membres de la Société devraient s'efforcer d'adopter un code des mesures économiques et financières qu'ils prendront en cas de nécessité. A cette fin, tous les gouvernements devraient obtenir à l'avance, en vertu de leurs diverses constitutions, les pouvoirs nécessaires pour pouvoir appliquer ces mesures sans délai.»

Le Gouvernement de l'*Union des Républiques soviétiques socialistes* fait cette proposition: «Les États membres s'engagent à prendre, dès l'entrée en vigueur de la présente résolution (du présent protocole) toutes les dispositions législatives qui, d'après leurs lois constitutionnelles, seraient nécessaires en vue d'assurer à l'avance l'application en temps utile des mesures pouvant éventuellement être décidées en matière de sanctions économiques et financières.»

### 3° *L'automatisme des sanctions économiques et financières prévues au premier paragraphe de l'article 16.*

La question de l'automatisme des sanctions est traitée par divers gouvernements.

1) Le Gouvernement *letton* dit encore: «Il faudrait prévoir déjà d'avance la cessation immédiate de toutes les importations et, de même, il faudrait établir d'avance la liste des produits dont l'exportation serait immédiatement interdite, aussitôt que serait appliqué l'article 16.»

Il semble que, pour saisir la question qui n'est claire qu'en apparence, il faille entendre par sanctions automatiques des sanctions qui s'appliquent immédiatement et complètement dès que l'hypothèse du recours à la guerre en violation des articles du Pacte, hypothèse prévue par l'article 16 (paragraphe 1) se trouve réalisée.

La question de constatation de la rupture du Pacte qui donne lieu à l'application des sanctions économiques et financières est une question différente qui, tout en ayant en pratique des liens étroits avec la précédente, doit, semble-t-il, pour la clarté de l'exposition, en être soigneusement distinguée. On la retrouvera plus loin au N° VI de la présente section.

a) *Opinions favorables à l'automatisme.*

Le Gouvernement *chinois* déclare: «Conformément aux dispositions de l'article 16, les Membres de la Société des Nations ont le devoir, dans les cas visés de rupture de pacte, de rompre immédiatement toutes relations commerciales et financières avec l'Etat en rupture de pacte, cela sans attendre nécessairement la demande de l'Etat victime ou une nouvelle recommandation de la Société. En d'autres termes, les mesures prévues ont un triple caractère: elles sont automatiques, immédiates et complètes. Toutefois, pour telle ou telle raison, ces trois conditions n'ont pas été entièrement réalisées dans le passé, ce qui leur a beaucoup enlevé de leur efficacité. Afin de les rendre aussi efficaces que possible en l'état actuel de la Société, il serait souhaitable d'instituer une Commission permanente d'experts qui serait chargée d'indiquer une procédure précise pour l'application de ces dispositions, de façon que cette procédure, une fois adoptée, puisse être appliquée à tout moment, en cas de crise.»

Le Gouvernement *colombien* propose:

«Les sanctions économiques et financières visées à l'article 16 entreront automatiquement en vigueur dès que les organes compétents de la Société auront déterminé l'agresseur et sans qu'il soit besoin de résolutions ultérieures des gouvernements <sup>1)</sup>».

Le Gouvernement *estonien* pense que l'application des sanctions doit être «aussi automatique que possible».

Le Gouvernement *néo-zélandais* dit: «Nous croyons que les sanctions envisagées par le présent Pacte seront inefficaces dans l'avenir, comme elles l'ont été dans le passé:

«1° Tant qu'elles ne seront pas immédiates et automatiques;

«2° Tant que les sanctions économiques ne revêtiront pas la forme d'un boycottage complet envisagé par l'article 16 <sup>2)</sup>».

b) *Opinions qui excluent l'automatisme.*

Ces opinions présentent des nuances très marquées:

Le Gouvernement *australien* dit <sup>3)</sup>: «Jusqu'à présent, les dispositions auto-

<sup>1)</sup> Le Gouvernement *colombien* subordonne par ailleurs l'application de sanctions à une décision des organes compétents de la Société. Ce point sera examiné plus loin (même section, n° VI).

<sup>2)</sup> Ce même gouvernement dit: «Nous sommes disposés à prendre, dans l'œuvre collective, la part qui nous incombe pour l'application, contre tout agresseur futur, de l'ensemble des sanctions économiques envisagées par l'article 16.»

<sup>3)</sup> Discours de M. Bruce, 29 septembre 1936.

matiques concernant les sanctions financières et économiques n'ont pas encore été mises en action. Tout ce que mon Gouvernement désire, c'est que l'on reconnaisse pleinement qu'avant d'intervenir, il faut procéder à une consultation et que l'intervention doit être collective.

«Certains estiment que, si nous ne renonçons pas à la pratique actuelle et si nous ne maintenons pas intégralement l'application obligatoire et automatique des sanctions, nous abandonnons les principes de sécurité collective et nous contribuons à affaiblir le prestige de la Société des Nations. C'est un avis que je ne partage pas. S'efforcer, dans une Société des Nations non universelle, d'appliquer le Pacte à la lettre constituerait un danger pour la Société des Nations, car je crois que cette mesure provoquerait la démission de certains Membres et qu'elle empêcherait certainement l'adhésion de Puissances qui n'en font pas partie et dont la coopération est souhaitable.

«On dit également que sans automatisme dans les obligations, les nations ne remplissent pas tout leur devoir et qu'elles se prévaudront de la faculté de refuser leur coopération. Je ne partage pas non plus cette manière de voir, qui ne tient nul compte de ce qui constitue aujourd'hui en puissance, la plus grande force du monde: à savoir la volonté de paix de la masse du grand public dans presque tous les pays... Je pense que cette opinion exige aujourd'hui que la Société des Nations n'échoue pas et que son échec temporaire — que nous devons tous reconnaître — malgré sa gravité fournisse l'occasion de réadaptation du mécanisme de la Société afin qu'elle puisse assurer avec le maximum d'efficacité la paix du monde. A mon avis, cette force toute puissante de l'opinion obligera les nations à l'honnêteté et aucun homme d'Etat représentant son pays à la Société n'aura désormais ni la possibilité ni le droit de ne pas apporter sa contribution au maintien de la paix du monde lorsque celle-ci sera en jeu.»

Le Gouvernement *canadien*, dont nous avons relaté l'opinion relative à l'article 10<sup>1)</sup> est contraire à l'automatisme des sanctions. Selon lui, «des engagements automatiques visant l'emploi de la force ne constituent pas une politique».

Le Gouvernement *letton* dit: «Il est évident qu'en absence de la complète universalité de la Société des Nations des limites bien déterminées sont tracées à l'application des moyens répressifs politiques et économiques qui conditionnent la véritable efficacité de ces moyens. Si, par exemple, on interdit tous rapports entre les nationaux des Membres de la Société des Nations et ceux de l'Etat en rupture de pacte, alors cette mesure n'aurait de signification que si par là on atteignait l'isolement complet de l'Etat en rupture de pacte. De même, en ce qui concerne la cessation de toutes communications financières, commerciales et personnelles entre les nationaux de l'Etat en rupture de Pacte et ceux de tout autre Etat, il faut compter avec les possibilités réelles et l'incidence pratique de pareilles mesures».

Le Gouvernement *péruvien* dit: «L'énumération des sanctions prévues par l'article 16 doit être claire et son application graduelle. De cette façon, il ne sera pas nécessaire de discuter l'opportunité de certaines mesures et il sera possible de les appliquer séparément suivant les circonstances.»

Le Gouvernement de l'*Union des Républiques soviétiques socialistes* prévoit la possibilité d'une application progressive du paragraphe 1 de l'article 16 lorsqu'il dit dans ses propositions:

<sup>1)</sup> Voir même chapitre, section I.

«... le Conseil décide, par la majorité indiquée au paragraphe II (des propositions soviétiques), la question de la mise en œuvre des mesures prévues aux paragraphes 1 et 3 de l'article 16 du Pacte, celle de leur étendue et de leur mise à exécution... »<sup>1)</sup>.

4° *De diverses conditions de l'application des sanctions économiques et financières.*

a) *Différenciation quant aux Etats dans l'application des sanctions.*

Le Gouvernement péruvien prévoit que l'on recommande l'application des sanctions «exclusivement aux Etats qui, en les mettant en œuvre, réaliseront une sanction efficace. Il est en effet absurde et nuisible aux bonnes relations internationales que l'application de sanctions soit imposée à des Etats qui, en raison de l'étroitesse de leur commerce ou de leurs relations financières avec l'Etat coupable, ou en raison de leur éloignement géographique, ne causent à ce dernier aucune gêne, mais provoquent par leur attitude une tension morale nuisible.»

Le Gouvernement de l'Union des Républiques soviétiques socialistes dit dans ses propositions:

«Le Conseil peut, si cela est nécessaire en vue d'assurer le plan d'action concertée ou de réduire les pertes qui en résulteraient pour certains Membres de la Société, ajourner, pour certains Etats, en tout ou en partie, la mise en action des mesures prévues au paragraphe 1 de l'article 16 du Pacte.»

b) *Mesures à prendre contre le Membre de la Société des Nations qui n'appliquerait pas les sanctions prévues au paragraphe 1 de l'article 16.*

Le Gouvernement de l'Union des Républiques soviétiques socialistes fait cette proposition:

«Tout Membre de la Société qui manquerait de participer aux sanctions économiques et financières peut être soumis aux mesures de discrimination douanière et commerciale de la part des autres Etats membres.»

c) *Observations concernant le commerce des armes.*

Le Gouvernement péruvien dit: «Il est indispensable, en ce qui concerne l'interdiction de faire le commerce des armes avec le belligérant en rupture de pacte, que cette interdiction ne pèse pas uniquement sur les pays qui sont simplement des pays de transit, tandis que les pays qui les fabriquent ou qui les fournissent effectivement pourraient recueillir les bénéfices de ce commerce en faisant peser sur les premiers la responsabilité de l'arrêter ou de l'empêcher.»

5° *Non-recours à la rupture des relations économiques et financières à titre de mesure individuelle.*

Le Gouvernement haïtien<sup>2)</sup> voudrait que les Membres de la Société des Nations s'interdisent de rompre leurs relations économiques et financières avec d'autres Membres de la Société des Nations en dehors du cas d'application de sanctions<sup>3)</sup>.

<sup>1)</sup> «Une telle décision, ajoute le Gouvernement soviétique, étant obligatoire pour tous les Etats membres». (Voir plus loin, n° VI.)

<sup>2)</sup> Discours de M. Mayard, 30 septembre 1936.

<sup>3)</sup> Le délégué haïtien envisage «l'adoption de propositions destinées à harmoniser avec les principes d'égalité internationale et de respect mutuel sur lesquels repose le Pacte: ...

### III. L'ASSISTANCE DIRECTE NON MILITAIRE À LA VICTIME DE L'AGRESSION.

#### 1<sup>o</sup> *L'assistance politique, financière et économique.*

On lit dans la communication du Gouvernement *lithuanien*: «Le Gouvernement lithuanien est d'avis que le secours universel à prêter à une victime d'agression, dans le domaine politique, économique et financier, ne doit pas se borner au caractère négatif dirigé contre l'Etat en rupture de pacte; il doit, en même temps, se manifester dans le sens positif sous la forme d'aide politique, financière, économique à accorder à la victime d'agression. Le Gouvernement lithuanien se plaît à rappeler à ce propos les principes repris dans la Convention pour l'assistance financière à prêter à la victime d'agression.»

#### 2<sup>o</sup> *La Convention du 2 octobre 1930 pour l'assistance financière.*

Le Gouvernement *danois* fait cette proposition: «Le Conseil adressera un appel à tous ceux des Etats membres qui n'ont pas ratifié la Convention du 2 octobre 1930 pour l'assistance financière.»

Le Gouvernement *estonien* dit: «La Convention pour l'assistance financière pourrait être appelée à devenir un instrument d'une haute valeur en cas de rupture du Pacte. Il y aurait donc urgence à soumettre à revision celles de ses clauses qui en retardent la mise en vigueur.»

Le Gouvernement *finlandais* dit: «Pour augmenter les garanties de sécurité, le Conseil de la Société des Nations pourrait s'adresser aux Etats qui ont signé la Convention d'aide financière du 2 octobre 1930 en vue d'obtenir leur consentement à la suppression du premier alinéa de l'article 35 de ladite Convention, afin que celle-ci puisse être mise en vigueur indépendamment de la Convention prévue de désarmement. Le Conseil pourrait ensuite inviter les Etats qui n'ont pas ratifié la Convention de l'aide financière ou n'y ont point adhéré, de la faire dans le plus court délai possible.»

Le Gouvernement *letton* dit: «Une autre possibilité de rendre plus efficace l'action collective en cas de rupture de pacte est à rechercher dans la mise en vigueur de la Convention pour l'assistance financière, réexaminant les conditions auxquelles est subordonnée à présent l'entrée en vigueur de ladite Convention et en entamant une nouvelle action pour en accélérer la ratification.»

Le Gouvernement *suédois* dit, en parlant de la Convention du 2 octobre 1930 pour l'assistance financière et de la Convention du 26 septembre 1931 en vue de développer les moyens de prévenir la guerre: «Ces textes contiennent de précieuses idées, dont peut s'inspirer le Conseil dans son activité de prévention de la guerre, et si les conventions susvisées obtenaient l'adhésion générale, un progrès important se trouverait réalisé.»

### IV. SANCTIONS D'ORDRE PARTICULIER.

La délégation du *Panama* fait diverses propositions:

1<sup>o</sup> Sanctions diplomatiques et morales. — La délégation du *Panama*

«Les articles 15 et 16, auxquels les diplomaties nationales et les gouvernements des Etats doivent obligatoirement restituer toute leur force, en s'interdisant, en particulier, d'user en aucun cas de la rupture des relations commerciales et financières avec un autre Etat sociétaire, ce moyen devant exclusivement rester une arme collective parmi celles déjà trop peu nombreuses dont dispose la Société des Nations contre l'agresseur. Si le désarmement moral est une nécessité de la vie internationale moderne, c'est entre les sociétaires qu'il doit évidemment commencer.»

envisage des « sanctions diplomatiques et morales . . . obligatoires pour tous les Etats membres si elles sont approuvées par les deux tiers des Membres de la Société réunis en Assemblée ».

2° Réparation des dommages causés par l'agresseur. — La délégation du Panama dit: « Tout Etat, membre ou non, déclaré « agresseur » sera responsable de la réparation des dommages qu'en raison de son « agression » il aura causés à l'Etat ou aux Etats victimes de cette « agression » ainsi qu'à tous les Etats qui auront pris part à une action commune menée en exécution des obligations découlant du Pacte. »

## V. LES SANCTIONS MILITAIRES.

### 1° *Les prescriptions du Pacte par rapport aux sanctions militaires.*

#### A. *L'utilité des sanctions militaires.*

Deux gouvernements soulignent la valeur qu'ils attachent aux sanctions militaires.

Le Gouvernement *chinois* dit: « En ce qui concerne les mesures d'ordre militaire visées au paragraphe 2 du même article, leur mise en œuvre paraît être difficile et compliquée, mais elle est importante et essentielle si l'on veut que le système de sécurité collective prévu par le Pacte s'avère réellement efficace et que la paix soit sauvegardée. Il conviendrait donc, de l'avis du Gouvernement chinois, de charger une organisation appropriée de la Société des Nations de procéder dès maintenant à une étude des divers aspects, politique, technique, etc., de la question et d'élaborer un plan de mise en œuvre pratique de cette disposition pour les cas de nécessité. »

Au nom du Gouvernement *portugais* M. Monteiro dit <sup>1)</sup>: « Le système des sanctions exige aussi un large examen, si l'on veut vraiment placer la sécurité collective sur le terrain de la réalité. Cette question revêt une particulière gravité: notre force dépend de nos possibilités en matière de sanctions. L'expérience démontre la faiblesse de nos moyens de contrainte. Je n'ai pas besoin de revenir sur une opinion que j'ai déjà formulée ici.

« On a vu clairement, ai-je dit à cette tribune, il y a quelques mois, que la sécurité collective ne peut être sauvegardée que par les sanctions militaires. Comme dans les affaires individuelles, il y a toujours un moment où le droit doit être maintenu par la force... Renoncez définitivement à l'emploi des sanctions militaires et vous aurez renoncé à l'ordre international. »

« Ce point de vue me semble toujours le plus juste et être en conformité de nos plus hauts intérêts. Abandonner l'étude du système des sanctions serait peut-être une erreur. Chaque Etat devrait prendre des responsabilités particulières en cette matière, afin qu'aucun doute ne soit possible lorsque arrivera le moment d'agir. »

#### B. *Opinions contraires à l'obligation universelle de ces sanctions.*

La plupart des gouvernements qui ont communiqué leur opinion, ou bien rejettent catégoriquement l'idée d'inscrire dans le Pacte l'obligation des sanctions militaires, ou bien déclarent que le Pacte, dans sa teneur actuelle, représente le maximum des obligations qu'ils acceptent, ou bien admettent que l'obligation universelle des sanctions est actuellement une

<sup>1)</sup> Discours du 30 septembre 1936.



impossibilité. En conséquence, ces derniers proposent la conclusion de traités d'assistance mutuelle complémentaires du Pacte.

a) Le Gouvernement *argentin* considère comme «entendu que ces dernières (les mesures d'ordre militaire) ne seront pas obligatoires pour les Membres étrangers aux conflits ou pour ceux qui n'auraient dans ces conflits qu'un intérêt indirect».

b) Les Gouvernements du *Danemark*, de la *Norvège* et de la *Suède* déclarent qu'ils ne sont pas disposés à assumer des obligations autres que celles contenues actuellement dans le Pacte <sup>1)</sup>.

Le Gouvernement *suédois* fait les observations suivantes: «En ce qui concerne les garanties de sécurité stipulées à l'article 16, alinéa 2, du Pacte et ayant trait aux sanctions militaires, le Gouvernement suédois ne saurait tirer des leçons de ces derniers temps la conclusion qu'il y ait lieu de rendre les dispositions dont il s'agit plus strictes en donnant aux sanctions militaires un caractère obligatoire pour les Membres de la Société en cas d'agression commise contre un d'entre eux. Il suffit de rappeler que les Membres de la Société n'ont même pas été disposés, dans les conflits qui ont éclaté au cours des dernières années, à appliquer entièrement les sanctions économiques et financières qui sont actuellement obligatoires.»

c) Le Gouvernement *estonien* dit: «En ce qui concerne les sanctions militaires, il paraît douteux que l'assistance militaire puisse être réalisée sur le plan universel.»

C'est pourquoi il propose une organisation régionale de la sécurité collective.

C'est dans le même esprit que le Gouvernement *français* marque «la nécessité d'aménager le Pacte en limitant aux Puissances les plus proches géographiquement ou politiquement de la Puissance attaquée le risque que comporte toute assistance militaire prêtée à un Etat victime d'une agression» et que le Gouvernement de l'*Union des Républiques soviétiques socialistes* présente un système de pactes d'assistance mutuelle.

d) La délégation du *Panama* dit: «En aucun cas, un Etat membre ne sera tenu d'appliquer des sanctions militaires auxquelles il n'aura pas librement consenti.»

<sup>1)</sup> Le Gouvernement *danois* dit: «Il n'est pas à prévoir que le Gouvernement danois puisse assumer des obligations autres que celles qui, suivant notre conception, sont contenues dans le Pacte, que ces obligations soient générales ou régionalement limitées.»

Le Gouvernement *norvégien* dit: «Les pays du Nord ont déjà eu des échanges de vues continus en ce qui concerne les questions qui ont trait à la Société des Nations; mais ils ne sentent pas le besoin de convertir cette collaboration en un pacte régional et il n'y en a certainement aucun qui, dans la situation où se trouve à l'heure actuelle le monde, serait disposé à se charger d'obligations au delà de celles découlant actuellement du Pacte de la Société.»

Le Gouvernement *suédois* dit: «Quant à l'idée de renforcer le système de sécurité de la Société par la conclusion d'accords régionaux concernant des sanctions militaires, le Gouvernement suédois — sans se prononcer sur l'intérêt que la conclusion entre d'autres pays d'accords régionaux de cet ordre pourrait présenter pour la sauvegarde de la paix — tient à déclarer seulement qu'il n'est pas, pour sa part, prêt à prendre des engagements en dehors de ceux actuellement inscrits au Pacte, même si ces engagements sont limités à une zone régionale déterminée.»

C. *Opinion en faveur d'une obligation universelle des sanctions militaires.*

Le Gouvernement *néo-zélandais* dit: « Nous sommes disposés, dans la mesure de notre pouvoir, à participer à l'emploi collectif de la force contre tout agresseur futur. »

Il déclare, par ailleurs, parlant des sanctions générales, que celles-ci risqueront d'être inefficaces « tant que, lors de l'application des sanctions qui pourront être mises en vigueur, cette mesure ne sera pas appuyée par la certitude que les Membres de la Société qui appliquent les sanctions sont à même d'opposer la force à la force et, le cas échéant, sont prêts à le faire. »

D. *Opinion en faveur d'une obligation continentale des sanctions militaires.*

Le Gouvernement *colombien* déclare: « Les sanctions militaires ne seront obligatoires que pour les Etats situés dans le même continent que l'agresseur. »

E. *Proposition de remplacer par des autorisations les recommandations prévues au paragraphe 2 de l'article 16.*

Le Gouvernement *péruvien* dit: « En ce qui concerne les sanctions militaires, il convient de supprimer du Pacte la faculté donnée au Conseil de recommander aux gouvernements intéressés les effectifs avec lesquels ils devront participer à une action de coercition. Cette faculté pourrait être remplacée par celle d'autoriser l'emploi de moyens militaires à un Etat qui demanderait cette autorisation en vue de faire respecter les engagements de la Société. De cette façon, dans ces Etats, le sentiment de responsabilité directe deviendrait plus profond et il ne serait pas possible qu'ils se sentent enclins à déclencher une action collective au profit d'intérêts particuliers. »

F. *Etats auxquels doivent être adressées les recommandations du Conseil (paragraphe 2 de l'article 16).*

Le Gouvernement *bulgare* estime « que, toutes les fois où le Conseil décidera, à la suite d'une rupture du Pacte, de recommander aux Etats membres la prise de mesures de sanction contre l'agresseur, il désignera les Etats qui devront appliquer ces mesures, sans prendre en considération leur appartenance à un accord régional d'assistance mutuelle ».

2° *Les pactes régionaux d'assistance mutuelle.*

A. *Le système.*

Le Gouvernement *français* expose le principe du système qui consiste à renforcer le Pacte au moyen d'accords facultatifs et d'éviter que les sanctions économiques ne risquent d'être appliquées en vain.

Il dit: « Il s'agit, en ce qui concerne l'article 16, d'assurer un rapport plus étroit entre les mesures de pression économique et financière et la mise en œuvre des moyens militaires, en donnant sa pleine valeur au système des ententes régionales <sup>1)</sup>. »

<sup>1)</sup> Dans son discours à l'Assemblée du 3 juillet 1936, auquel se réfère la communication du Gouvernement français, M. Delbos dit: « Notre devoir pressant est donc de rechercher les méthodes les meilleures pour établir un rapport plus étroit, dans l'application du Pacte, entre les mesures de pression économique et financière et la mise en œuvre des moyens militaires. Selon nous, c'est dans l'organisation de nouvelles ententes

Interviendront militairement seules les « Puissances les plus proches géographiquement ou politiquement de la Puissance attaquée » et ainsi sera limité à ces seules Puissances « le risque que comporte toute assistance militaire prêtée à un Etat victime d'une agression ».

Par l'expression « entente régionale », il faut, selon le Gouvernement français, entendre « tout groupement de Puissances dont l'union se fonde sur la situation géographique ou sur une communauté d'intérêts ».

#### B. Les positions prises par les gouvernements.

1° Un certain nombre de gouvernements se pronocent en faveur des pactes régionaux d'assistance mutuelle. Quelques-uns ajoutent que ces pactes doivent remplir certaines conditions (voir plus loin C. 1).

Au nom de l'*Australie*, M. Bruce déclare 1) : « Je tiens à déclarer que mon gouvernement partage la manière de voir du Gouvernement du Royaume-Uni au sujet des pactes régionaux. Comme le Gouvernement du Royaume-Uni, nous croyons à l'utilité de ces pactes ».

M. Eden, au nom du *Royaume-Uni*, avait dit 2) : « De l'avis du Gouvernement de Sa Majesté dans le Royaume-Uni, il y aurait tout avantage à négocier des pactes régionaux destinés à renforcer la sécurité générale. L'un des grands avantages des pactes régionaux est que leurs termes sont connus d'avance, ainsi que les circonstances dans lesquelles ils doivent jouer. La valeur des accords en vue d'une action collective, pour détourner éventuellement une agression, dépend dans une large mesure de la certitude qu'ils seront appliqués. Les doutes qui peuvent subsister quant à l'application de plans plus vastes et plus ambitieux peuvent pousser un agresseur à courir le risque qu'ils ne soient pas appliqués ».

Au nom du Gouvernement de la *République Dominicaine* M. Henriquez Ureña dit 3) : « Les pactes régionaux d'assistance mutuelle, qui comportent une limitation régionale des responsabilités et obligations politiques, ouvrent pour l'avenir une voie qui peut nous conduire à des résultats pratiques. Ce n'est pas un paradoxe de dire que les pactes régionaux sont peut-être la meilleure garantie d'universalité pour l'œuvre de la Société. »

Le Gouvernement *estonien* dit : « Il paraît douteux que l'assistance militaire puisse être réalisée sur le plan universel. Il semble donc indispensable d'organiser la sécurité collective par régions. »

Le Gouvernement de l'*Irak* dit : « Il apparaît au Gouvernement royal de l'Irak que le récent échec du principe de la sécurité collective a été dû en grande partie à l'absence de tout accord relatif aux mesures militaires à prendre pour venir en aide à un Membre attaqué, et que cette absence d'accord avait, à son tour, pour cause l'éloignement de nombreux Membres du théâtre du conflit. Le Gouvernement royal de l'Irak croit donc que, si les obligations relatives à l'application des mesures économiques et financières doivent

régionales, ou dans le resserrement de celles qui existent déjà, que la solution peut être trouvée...

« Avec un tel système, les peuples sauront exactement sur quels concours ils pourront compter dans tous les cas; concours régionaux précisés et renforcés, auxquels resteront superposées les obligations de la communauté internationale définies par le Pacte. »

1) Discours du 29 septembre 1936.

2) Discours du 25 septembre 1936.

3) Discours du 1<sup>er</sup> octobre 1936.

garder leur caractère mondial, les obligations concernant les mesures militaires doivent avoir un caractère régional et avoir fait l'objet d'un accord préalable entre les Etats qui, par leur situation géographique, sont intéressés d'une manière immédiate et capitale au sort de l'un quelconque des autres . . . Ces accords régionaux spécifieront les mesures militaires que chaque partie sera disposée à prendre pour venir en aide à une autre partie victime d'une agression, et ils comporteront l'engagement de se conformer, en tout cas, immédiatement à toute recommandation faite par le Conseil en vertu des articles 10 et 16 du Pacte.»

Ce gouvernement prévoit que ces accords régionaux seront ouverts à des Membres de la Société des Nations géographiquement éloignés: «Les Membres les plus puissants de la Société examineront dans quelle mesure, étant donné leurs intérêts territoriaux ou politiques, ils peuvent participer aux accords régionaux intéressant des régions reculées du monde.»

Le Gouvernement *letton* dit: «L'application des mesures répressives militaires ne dépend pas tant de l'universalité insuffisante de la Société des Nations, comme c'est le cas pour les moyens politiques et économiques. Ici, ce qui importe, ce sont plutôt les conditions politiques et géographiques: les premières dans le sens qu'il ne faut pas perdre de vue l'indivisibilité de certains complexes de problèmes politiques dont il suffit de menacer des éléments séparés pour mettre en danger la paix générale; l'importance des conditions géographiques sous le rapport de l'application des mesures militaires est évidente sans autres commentaires.»

Le Gouvernement *lithuanien* paraît favorable aux ententes régionales lorsqu'il dit qu'elles ne «devraient que compléter les obligations générales découlant du Pacte et rendre ces dernières plus efficaces».

Le Gouvernement *tchécoslovaque* dit<sup>1)</sup>, au nom des Etats de la *Petite Entente*: «Les événements nous ont permis de constater, d'une part, que les mesures de caractère économique et financier s'avèrent insuffisantes et, d'autre part, que les peuples ne sont pas toujours prêts à participer à des mesures militaires lorsque leurs intérêts vitaux ne sont pas en péril.

«S'il en est ainsi, il devient nécessaire d'ajuster à cet état de choses l'application des dispositions de l'article 16 sur les mesures militaires, en assurant d'avance, en vue de leur application dans tous les cas qui peuvent se présenter, une collaboration entre les Etats dont les intérêts vitaux seraient menacés par une rupture des engagements pris en vertu du Pacte. C'est par la voie des accords régionaux, par l'organisation d'ententes nouvelles, qu'on peut le plus sûrement y parvenir.

«Je suis d'autant plus à mon aise pour en parler, qu'il s'agit là d'une idée chère à la Petite Entente, d'une idée qui a fait l'objet de la proposition bien connue du Président Beneš, tendant à compléter l'article 21 du Pacte, et dont la réalisation a été activement poursuivie par les Etats de la Petite Entente, aussi bien au sein de la Société des Nations qu'en dehors d'elle.

«Il est bien entendu que ces accords régionaux, ces pactes de solidarité géographique ou de solidarité d'intérêts, devraient embrasser tous les cas susceptibles de donner lieu à des conflits, de sorte qu'aucun Etat ne soit entravé dans son action d'assistance mutuelle par la crainte d'affaiblir ses propres moyens de défense pour le cas où l'on ne viendrait pas également à son aide.

«Si la Société des Nations devait, d'une part, susciter, en vue de la mise en pratique des obligations militaires découlant de l'article 16, l'organisation

<sup>1)</sup> Discours de M. Krofta, du 29 septembre 1936.

des ententes régionales, elle devrait en même temps faire tous ses efforts pour développer son action préventive, afin que ces accords n'aient jamais l'occasion de jouer. Il faudrait donc dès maintenant étudier les possibilités de faciliter et d'améliorer cette action.»

Le Gouvernement de l'*Union des Républiques soviétiques socialistes* a fait un ensemble de propositions concernant la mise en œuvre de l'article 16 qui visent à incorporer au système du Pacte les accords d'assistance mutuelle: ces accords sont mentionnés aux paragraphes IV, V, VI, VII, IX de la communication soviétique. Ce dernier paragraphe dit: «Les accords d'assistance mutuelle entre Etats intéressés au maintien de la sécurité dans des régions déterminées sont reconnus comme constituant une garantie supplémentaire de sécurité dans les cadres du Pacte ...»

2° Le Gouvernement *néo-zélandais*, après avoir déclaré qu'il ne reconnaît pas «l'opportunité des pactes régionaux» se déclare disposé à leur donner son appui. Il dit: «Nous ne reconnaissons pas l'opportunité des pactes régionaux; mais si, d'une manière générale, les Membres de la Société approuvent les pactes de ce genre, nous sommes disposés à donner notre appui à un système collectif en vertu duquel tous les Membres de la Société, tout en acceptant l'application immédiate et universelle des sanctions économiques envisagées par l'article 16, pourront néanmoins, s'ils le désirent, limiter à des régions déterminées leur engagement de recourir à la force.

«En pareil cas, nous estimons que la question de l'emploi de la force dans des régions déterminées devra également faire l'objet de plébiscites nationaux.»

3° D'autres Etats, tels le *Danemark*, la *Norvège*, la *Suède*, qui ne sont pas disposés à souscrire quant à eux, des obligations allant au delà de celles du Pacte dans sa teneur actuelle, admettent sous certaines conditions indiquées plus loin des pactes d'assistance mutuelle.

4° Le Gouvernement *canadien*, sans condamner le système des pactes d'assistance mutuelle, formule <sup>1)</sup> diverses observations: «On a proposé de conclure des accords régionaux pour assurer une assistance militaire immédiate et précise contre l'agresseur. Ces propositions témoignent d'un sens plus aigu des réalités, parce qu'elles lient cet engagement à un cas précis et à un intérêt direct. Le danger que de tels accords puissent, en fait, devenir des alliances militaires telles qu'elles existaient jadis, fera certainement l'objet d'un examen attentif. Il importe essentiellement de reconnaître que de tels accords régionaux ne pourraient guère être élaborés presque uniquement, dans les circonstances actuelles, que pour certaines parties de l'Europe. Les Etats membres appartenant à d'autres parties du monde où ce système est impraticable, ne sauraient raisonnablement soulever d'objections contre la conclusion de tels accords par les pays qui les considèrent comme indispensables à leur propre sécurité et à la stabilité de leur voisinage. Toutefois, si l'on proposait que ces Etats prennent l'engagement d'appliquer automatiquement des sanctions économiques pour compléter l'intervention militaire du groupe régional, il conviendrait de faire observer qu'un tel système renforcerait et perpétuerait la tendance actuelle à n'appliquer les sanctions que dans un seul sens; il n'imposerait aux Etats qui seraient parties aux pactes régionaux européens aucune obligation en Asie ou en Amérique, tandis qu'il obligerait les autres Etats membres à intervenir dans les régions visées par les pactes européens.»

<sup>1)</sup> Discours de M. Mackenzie King, 29 septembre 1936.

5° Plusieurs gouvernements, pour des raisons diverses, se montrent défavorables aux pactes d'assistance mutuelle.

Le Gouvernement bulgare et le Gouvernement du Libéria croient que les pactes d'assistance mutuelle affaibliraient la sécurité collective. Le Gouvernement hongrois leur reproche de détruire la confiance et de donner trop d'importance au principe de la sécurité collective.

Le Gouvernement *bulgare*, soucieux de conserver « en entier » la « garantie collective de l'article 10 », estime que: « loin de renforcer la sécurité collective, les pactes régionaux pourraient, dans certaines circonstances, y porter atteinte. « Or, toute tentative de porter atteinte à la garantie collective instituée par ce texte du Pacte (article 10), garantie sur laquelle repose tout l'édifice de la Société des Nations, pourrait avoir des conséquences incompatibles avec le principe de la sécurité collective. »

D'autre part, le Gouvernement bulgare estime que pour l'application du paragraphe 2 de l'article 16, le Conseil doit désigner les Etats qui devront appliquer les mesures de sanction « sans prendre en considération leur appartenance à un accord régional d'assistance mutuelle ».

Le Gouvernement *hongrois* dit <sup>1)</sup> à propos des projets de création des pactes régionaux d'assistance mutuelle: « En présence de telles propositions, en tant qu'elles avaient été faites dans le passé, le Gouvernement hongrois a déjà eu l'occasion de préciser son point de vue en faisant ressortir que des tentatives d'organisation de la paix en Europe par un réseau de pactes régionaux, au lieu de créer une atmosphère de confiance, ramèneront nécessairement à l'ancien système d'alliances militaires, système incompatible avec les principes du Pacte de la Société des Nations, et constituent plutôt une menace pour la paix en général.

« A ces objections s'ajoutent encore les considérations suivantes: le but principal de tels pactes régionaux ne doit être autre que de renforcer l'article 16 du Pacte, en rendant plus efficaces, dans leur application éventuelle, les sanctions coercitives y prévues; d'autre part, les pactes en question ne visent qu'à pétrifier l'état de choses actuel. Il s'ensuit donc que leur création et, en tant qu'ils existent déjà, leur resserrement, contrediront forcément cette conception dynamique que le Gouvernement hongrois a de la Société des Nations. »

Le Gouvernement du *Libéria* dit: « Dans certains milieux, on a discuté la question de savoir si, au cas où il ne serait pas immédiatement possible d'assurer la sécurité collective, des pactes régionaux ne devraient pas être conclus par divers groupes d'Etats en vue de défendre des régions déterminées. A cet égard, le Gouvernement de la République du Libéria fait observer que, bien que ces pactes puissent comporter certains avantages, il est également évident que leur adoption par la Société des Nations équivaldrait à la négation de l'idée collective inhérente au Pacte et en vue de laquelle la Société a été fondée. Comme on l'a fait observer d'une manière très pertinente, en vertu de ce système, chaque grande Puissance ne s'engagerait peut-être à employer la force pour défendre la Société des Nations que dans certaines zones limitées coïncidant avec ses propres intérêts nationaux. Dans toutes les autres régions, elle se bornerait à s'engager à fournir à la Société des Nations un appui moral et économique.

« Si, en vérité, la Société des Nations doit être reconstruite, chaque Membre devrait vivre pour tous et tous pour chacun. C'est ainsi seulement que cette organisation internationale pourra survivre et que l'on pourra recréer la sécurité collective. »

<sup>1)</sup> Discours du général Táncoz, 28 septembre 1936.

C. *Les conditions que devraient remplir les pactes régionaux d'assistance.*

Les gouvernements qui préconisent les pactes régionaux, comme ceux qui les admettent sans avoir l'intention d'y participer, demandent en général que ces pactes remplissent certaines conditions.

1° *Ouverture des accords à l'adhésion d'autres Etats.* — Le Gouvernement de l'Irak dit: «Les accords originaux seraient ouverts à l'adhésion d'autres Etats.»

2° *Conclusion des pactes en conformité des principes de la Société des Nations et contrôle des pactes par la Société des Nations.*

Le Gouvernement *australien* dit <sup>1)</sup>: «Je suis convaincu que, comme l'a fait ressortir l'exposé du délégué du Canada, nous devons prendre les précautions nécessaires pour que ces pactes régionaux ne se transforment pas en alliances purement militaires, comme celles qui, par le passé, ont constitué une si grande menace pour le monde. Je crois que le Comité aura intérêt à examiner la proposition du délégué du Royaume-Uni, qui a suggéré d'étudier la possibilité de subordonner ces pactes régionaux à l'approbation du Conseil ou de l'Assemblée.»

Au nom du Gouvernement *britannique*, M. Eden avait déclaré: «Le Gouvernement de Sa Majesté est... en faveur de pactes régionaux, pourvu qu'ils soient compatibles avec le Pacte. Il y a lieu de se demander si ces accords régionaux doivent être soumis à l'approbation du Conseil ou de l'Assemblée. Cette approbation pourrait peut-être même dépendre de leur conformité avec certaines conditions qui resteraient à définir. En vertu d'accords régionaux de ce genre, les parties seraient naturellement libres d'assumer des obligations précises en dehors de celles qui sont déjà contenues dans le Pacte. Le Gouvernement de Sa Majesté est résolu à s'efforcer de négocier un pacte de ce genre en ce qui concerne l'Europe occidentale.»

Le Gouvernement *danois* dit: «A l'égard de l'idée de l'emploi de pactes régionaux, nous soulignons la nécessité que ceux-ci soient établis conformément aux principes du Pacte et sous le contrôle de la Société des Nations.»

Le Gouvernement *estonien* dit: «Il semble donc indispensable d'organiser la sécurité collective par régions, mais en toutes occurrences dans l'esprit de la Société des Nations et sous ses auspices. Faisant partie d'un système cohérent, et précisant les obligations générales de la Société des Nations, de tels accords lui assureraient une plus grande efficacité pratique.»

Le Gouvernement *finlandais* dit: «Par les possibilités que présenteraient éventuellement des groupements régionaux, il va sans dire que de tels groupements ne pourraient être entrepris qu'en conformité des principes du Pacte et mis en fonction seulement sous le contrôle de la Société des Nations.»

Le Gouvernement *norvégien* dit: «Il faut stipuler comme une condition *sine qua non* qu'ils constituent en vérité un élément de l'activité de la Société des Nations; en d'autres termes, il faut que les Etats qui s'unissent de cette façon en vue du secours mutuel n'usurpent pas le droit de décider de leur propre chef s'il y a lieu d'intervenir en conformité de l'article 16, mais qu'ils usent de leur pouvoir contre un Etat agresseur seulement dans le cas où le Conseil de la Société les y autoriserait <sup>2)</sup>.»

<sup>1)</sup> Discours de M. Bruce, 29 septembre 1936.

<sup>2)</sup> Le passage de la communication norvégienne est précédé de ce qui suit: «J'ai insisté ci-dessus sur le point essentiel de fortifier l'activité préventive de la Société des Nations. Cette activité pourra être à même de dispenser des mesures coercitives prévues par l'article 16 du Pacte de la Société; elle en est, dans tous les cas, une condition. Mais j'admets qu'il serait bon de discuter la manière dont ces mesures pourraient être rendues

Le Gouvernement de l'*Union des Républiques soviétiques socialistes* indique que seraient reconnus «comme constituant une garantie complémentaire de sécurité dans le cadre du Pacte» «les accords conclus ou pouvant être conclus à l'avenir entre deux ou plusieurs Etats, qui:

«1° Ne comportent l'obligation d'assistance envers tout signataire que dans l'éventualité où celui-ci deviendrait victime d'une agression;

«2° Rendent l'assistance obligatoire dans les mêmes cas que ceux dans lesquels le droit de fournir l'assistance découle du Pacte;

«3° Sont enregistrés et publiés conformément à l'article 18 du Pacte».

3° *Les pactes régionaux doivent compléter le Pacte de la Société des Nations sans l'affaiblir.*

Le Gouvernement *chinois* «apprécie les avantages des pactes régionaux de sécurité collective, et il est prêt à en accepter le principe, pourvu que ces pactes visent et, en fait, comportent le renforcement des garanties de sécurité déjà prévues par le Pacte, pourvu, en d'autres termes, qu'ils viennent compléter et non remplacer l'une quelconque de ses dispositions importantes».

Le Gouvernement *letton* dit: «En tout état de cause, il faudrait souligner que les obligations régionales ne devraient que compléter les obligations générales dérivant du Pacte pour rendre ces dernières plus efficaces; en aucun cas on ne peut admettre l'opinion qui voudrait substituer aux obligations générales les obligations régionales. Ceci aurait pour conséquence de créer une politique artificielle d'alliances et de groupements, ce qui peut menacer la paix encore plus que les circonstances actuelles.

«Pour ces raisons, le Gouvernement letton est d'avis que les obligations résultant de l'article 16 doivent être maintenues intégralement et qu'un accroissement de l'efficacité de cet article peut être envisagé uniquement par des engagements additionnels ou complémentaires à prendre entre Membres de la Société des Nations par la voie contractuelle.»

Le Gouvernement *lithuanien* dit: «En corrélation avec le principe de l'universalité de la Société des Nations, le Gouvernement lithuanien estime que le secours à apporter à un des Membres de la Société victime d'une agression doit également porter un caractère universel. Les obligations régionales ne devraient donc que compléter les obligations générales découlant du Pacte et rendre ces dernières plus efficaces.»

D. *La mise en œuvre des pactes régionaux.*

(Voir même section, n° VI.)

## VI. LA MISE EN JEU DE L'ARTICLE 16 ET LES PACTES D'ASSISTANCE MUTUELLE.

### 1° *Le rôle général des organes de la Société des Nations.*

A. La plupart des propositions présentées visent à développer le rôle des organes de la Société des Nations en ce qui concerne la désignation de l'agresseur et l'application des sanctions.

effectives. La pensée s'est manifestée de part et d'autre qu'il faudrait suppléer aux dispositions générales de l'article 16 par des pactes régionaux particuliers en vue de se prêter secours réciproque contre les Etats qui recourent à la guerre. A l'Assemblée, le 3 juillet dernier, j'ai exprimé des doutes à l'égard de tels pactes craignant qu'ils ne mènent trop facilement aux blocs d'alliances comme ceux d'avant guerre que nous connaissons, et les pactes présenteraient, dans ce cas, plutôt le danger de la guerre qu'une protection contre la guerre. Je comprends néanmoins qu'il y aurait motif pour proposer de tels pactes régionaux et je ne nie pas qu'ils puissent être utiles.»



Pour ce qui est des compétences respectives du Conseil et de l'Assemblée on note:

a) *Mission laissée au Conseil.*

Le Gouvernement *bulgare* estime « que le Conseil de la Société des Nations doit conserver, en matière de répression, l'entière autorité et toute l'initiative que lui confère le paragraphe 2 de l'article 16. C'est au Conseil qu'il appartient de statuer sur la question de savoir s'il y a ou non rupture du Pacte, ainsi que sur la désignation de l'agresseur et la mise en œuvre de l'action coercitive qui s'ensuivrait.

b) *Mission confiée à l'Assemblée.*

La délégation du *Panama* veut donner une compétence concurrente à l'Assemblée et au Conseil pour désigner l'agresseur. Elle dit: «La déclaration d'«agression» doit être faite par l'Assemblée à la majorité des deux tiers des Etats membres ou par le Conseil à l'unanimité, mais, dans ce dernier cas, l'Assemblée, par le vote des deux tiers de ses membres, peut révoquer la déclaration faite par le Conseil <sup>1)</sup>.»

Pour ce qui est des sanctions, c'est l'Assemblée seule qui déciderait de leur application <sup>2)</sup>.

B. La délégation *australienne* vise au contraire à sauvegarder le pouvoir individuel de décision de chaque gouvernement. M. Bruce dit <sup>3)</sup>: «Si le Gouvernement du Commonwealth ne propose formellement aucun amendement, il en est toutefois certains qu'il voudrait voir incorporer au Pacte; il désirerait tout particulièrement qu'on y fit figurer le paragraphe 4 de la résolution de l'Assemblée du 4 octobre 1921, visant l'emploi de l'arme économique <sup>4)</sup>.»

2° *La procédure du Conseil.*

Le Gouvernement *portugais* dit <sup>5)</sup>: «Il faudrait réformer la procédure du Conseil en matière d'application des sanctions. Avec le système actuel, toutes les surprises sont possibles. Aucune garantie n'existe en fait.

«Tant que l'état de choses sera celui que nous connaissons tous et que la douloureuse expérience de ces derniers mois a mis en évidence, nous ne pourrions accuser personne de n'avoir pas confiance dans l'action de la Société. L'avenir de la sécurité collective dépend de l'organisation d'un système rapide d'application de nos moyens de force. Nous devons reconnaître que, dans le Pacte, toutes les formes d'action sont vagues, imprécises, flottantes.»

<sup>1)</sup> La délégation du *Panama* dit par ailleurs: «Les sanctions économiques et financières ne sont obligatoires pour chaque Etat membre que si elles ont été approuvées par les deux tiers des Etats membres qui composent le *groupe régional* auquel appartient ledit Etat.»

<sup>2)</sup> «En cas de guerre, dit la délégation du *Panama*, on n'aura pas recours, contre un Etat déclaré «agresseur», à d'autres sanctions que celles que l'Assemblée de la Société aura expressément prononcées.»

<sup>3)</sup> Discours de M. Bruce, 29 septembre 1936.

<sup>4)</sup> Ce paragraphe est ainsi conçu: «Il appartient aux différents Membres de la Société de déterminer s'il y a eu rupture du Pacte. Les obligations qui incombent aux Membres, en vertu de l'article 16, découlent directement du Pacte et leur mise en vigueur relève de la foi due aux traités.»

<sup>5)</sup> Discours de M. Monteiro, 30 septembre 1936.

Plusieurs gouvernements signalent deux points: la rapidité de l'intervention du Conseil et les conditions des votes qu'aurait à émettre le Conseil.

a) *Délais.*

Le Gouvernement de l'*Irak* dit au sujet des accords régionaux: «Ces accords régionaux devraient prévoir une coopération active entre les parties, afin que les recommandations du Conseil soient formulées dans le plus bref délai possible.»

Le Gouvernement *lithuanien* dit: «Se rendant ensuite compte que l'efficacité du secours par l'Etat en rupture de pacte dépendra, dans la plupart des cas, de sa promptitude, le Gouvernement lithuanien croit qu'il est nécessaire de pourvoir à ce que la durée de la procédure précédant le déclenchement effectif des garanties du Pacte soit réduite à un strict minimum.»

Le Gouvernement de l'*Union des Républiques soviétiques socialistes* propose: «I. En cas de guerre contre un Membre de la Société des Nations, le Conseil doit être convoqué trois jours au plus tard après que notification en aurait été faite au Secrétaire général.

«II. Dans le délai de trois jours à partir de sa convocation, le Conseil doit prendre sa décision sur l'existence des circonstances donnant lieu à l'application de l'article 16 du Pacte.»

b) *Conditions des votes.*

Plusieurs gouvernements proposent que la décision du Conseil n'ait pas besoin d'être prise à l'unanimité.

Le Gouvernement *estonien* dit: «Celle-ci (l'application générale des garanties) devant être aussi automatique que possible, il conviendrait d'examiner s'il n'y aurait pas intérêt à abandonner le principe de l'unanimité dans les décisions prises en vertu de l'article 16.»

Le Gouvernement du *Libéria* dit: «Une fois le Conseil convoqué... ses décisions relativement à l'application de l'article 16 du Pacte contre l'Etat en rupture de pacte devraient... être concluantes et définitives si elles sont votées par les trois quarts des membres présents.»

Le Gouvernement *lithuanien* considère «qu'il serait opportun d'examiner la possibilité de faciliter la prise de décisions en vertu des articles 10 et 16 du Pacte en modifiant la règle de l'unanimité».

Le Gouvernement de l'*Union des Républiques soviétiques socialistes* fait cette proposition:

«Cette décision (du Conseil) sera reconnue comme adoptée lorsqu'elle aura réuni les voix d'au moins trois quarts des membres présents, sans compter les voix des représentants de l'Etat victime de l'agression et de l'Etat dénoncé.»

Un autre gouvernement propose simplement d'exclure les voix des parties dans le calcul de l'unanimité. C'est le Gouvernement *letton*, qui dit: «Le centre de gravité de toute réforme doit être recherché dans les dispositions répressives du Pacte, c'est-à-dire dans le sort de son article 16... il semblerait nécessaire de prévoir que dans les décisions prises en vertu de cet article, les votes des parties engagées dans le différend ne devraient pas compter dans le calcul de l'unanimité.»

3° *Directives à suivre, définitions à appliquer.*a) *Directives.*

Selon le Gouvernement *lithuanien*, il convient «de perfectionner la procédure de la constatation de l'agression en la rendant prompte et en la munissant des définitions et des directives claires et sans équivoque possible».

Le Gouvernement *suédois* dit: «Il convient de souligner . . . que les résolutions adoptées par l'Assemblée en 1921 donnent des directives concernant le contrôle appartenant au Conseil quant à l'application loyale de l'article 16.»

b) *Définitions.*

Plusieurs gouvernements ont en vue la définition de l'agresseur.

Le Gouvernement *chinois* dit: «Lorsque la Société des Nations, ayant eu à connaître d'un conflit entre Etats, ne parvient pas à le régler par des mesures préventives et qu'une guerre ou une agression se produit, il lui incombe naturellement de passer aux mesures répressives, mais elle ne peut le faire sans avoir désigné auparavant celle des parties au conflit qui est l'agresseur. Comme la définition de l'agresseur ne se trouve pas dans le Pacte, cette désignation sera, dans chaque cas d'espèce, rien moins que facile. Il serait donc opportun, de l'avis du Gouvernement chinois, que l'Assemblée comble cette lacune en adoptant, par la voie d'une résolution ou d'un autre instrument, une définition de l'agresseur, afin qu'en cas de crise, la Société des Nations soit en mesure de remplir plus rapidement sa mission, qui est de sauvegarder la paix des nations.»

Le Gouvernement *estonien* dit: «Il conviendrait . . . que la définition de l'agression et de l'agresseur fit l'objet d'une attention spéciale; l'application plus générale de ces définitions pourrait être d'un appui considérable pour faciliter l'action collective de la Société des Nations.»

Le Gouvernement de l'*Irak* dit: «Le Gouvernement royal de l'Irak serait heureux de voir établir une définition, communément reconnue, des termes tels que «agression» et «recours à la guerre.»

Le Gouvernement *letton* dit: «Quant aux obligations de non-agression qui, outre le Pacte de la Société des Nations, ont aussi trouvé expression dans beaucoup de traités bilatéraux et dans certains importants actes collectifs, on pourrait les développer et les préciser encore davantage. En ce sens, une importance toute spéciale s'attache à la définition de l'agression et de l'agresseur, dont l'adoption faciliterait et justifierait l'action collective aussi bien préventive que répressive de la Société des Nations.»

La délégation du *Panama* dit: «Doit être considéré comme «agresseur» tout Etat qui commet un acte créant un «état de guerre», si, ce faisant, il viole un engagement international.»

Le Gouvernement de l'*Union des Républiques soviétiques socialistes* termine sa communication en disant: «Je crois devoir ajouter que d'après l'opinion du Gouvernement de l'Union des Républiques soviétiques socialistes, la mise en œuvre des principes exposés ci-dessus serait facilitée si ces derniers étaient complétés dans ce sens qu'aux fins de l'application de l'article 16 du Pacte sera reconnu comme ayant recouru à la guerre l'Etat qui aurait commis un des actes rentrant dans les catégories précisées dans le rapport sur la définition de l'agression, présenté le 24 mai 1933 par le Comité de sécurité de la Conférence pour la réduction et la limitation des armements.»

Le Gouvernement *argentin* semble exprimer un point de vue différent

de celui des gouvernements précédents quand il demande d'«établir comme condition à toutes sanctions la détermination préalable de l'agresseur, dans chaque cas et selon les circonstances».

#### 4° Effets de la désignation de l'agresseur.

Le Gouvernement *colombien* veut que la désignation de l'agresseur ait pour effet de déclencher automatiquement l'application des sanctions économiques et financières. Il dit: «Les sanctions économiques et financières visées à l'article 16 entreront automatiquement en vigueur dès que les organes compétents de la Société auront déterminé l'agresseur et sans qu'il soit besoin de résolutions ultérieures des gouvernements.

«Les sanctions militaires ne seront obligatoires que pour les Etats situés dans le même continent que l'agresseur.»

Le Gouvernement de l'*Union des Républiques soviétiques socialistes* propose d'attacher à la recommandation du Conseil les effets suivants:

«III. Dès la constatation par le Conseil de l'existence des circonstances donnant lieu à l'application de l'article 16, l'Etat qui a eu recours à la guerre est considéré *ipso facto* comme se trouvant en état de guerre avec tous les Membres de la Société et comme devant être soumis aux mesures (sanctions) destinées à faire respecter les engagements de la Société.

«IV. La mise en œuvre des sanctions militaires est effectuée par les Etats parties aux accords d'assistance mutuelle appelés à jouer en l'occurrence ainsi que par les Etats qui désireraient se conformer à la recommandation du Conseil émise aux termes du paragraphe 2 de l'article 16 du Pacte et à la majorité indiquée au paragraphe II ci-dessus.

«VII. Les Etats membres s'engagent à ne pas considérer comme acte d'agression les mesures de sanctions militaires, prises par les signataires des accords d'assistance mutuelle aussi bien que par d'autres Membres de la Société en vertu du paragraphe IV ci-dessus.

«VIII. Indépendamment de la question de l'application des sanctions militaires à l'égard de l'Etat agresseur, le Conseil décide, par la majorité indiquée au paragraphe II, la question de la mise en œuvre des mesures prévues aux paragraphes 1 et 3 de l'article 16 du Pacte, celle de leur étendue et de leur mise en exécution, une telle décision étant obligatoire pour tous les Etats membres.»

#### 5° Absence de recommandation du Conseil.

Le Gouvernement de l'*Irak* dit que les accords régionaux «pourraient également prévoir les mesures à prendre au cas où le Conseil, pour une raison quelconque, ne ferait pas de recommandations ou ne pourrait aboutir à une décision prise à l'unanimité.»

Le Gouvernement de l'*Union des Républiques soviétiques socialistes* propose le texte suivant:

«V. La non-adoption par le Conseil de la décision mentionnée sous le paragraphe II ci-dessus ne porte pas de préjudice à l'exécution immédiate par les Etats parties des accords d'assistance mutuelle de leurs obligations d'assistance dans les conditions prévues par ces accords.»

6° *Effet de l'avis d'existence d'une guerre.*

Le Gouvernement de l'*Union des Républiques soviétiques socialistes* propose que, dès avant la décision du Conseil, l'information adressée au Secrétaire général qu'une guerre a éclaté autorise certains préparatifs. Sa proposition est ainsi conçue :

«VI. A partir du moment où le Secrétaire général aurait été informé, aux fins de convocation du Conseil, d'une guerre contre un Etat membre, les Etats parties aux accords d'assistance mutuelle appelés à jouer en l'occurrence ont le droit de prendre toutes mesures nécessaires pour préparer leurs forces armées à fournir l'assistance aux termes de ces accords.»

7° *Le Protocole de Genève.*

Le Gouvernement de l'*Irak* déclare qu'il «serait heureux de voir procéder à un nouvel examen du Protocole pour le règlement pacifique des différends, communément appelé Protocole de Genève».

Le Gouvernement *néo-zélandais* dit : «Nous sommes disposés à accepter, en principe, les dispositions proposées pour le Protocole de Genève de 1924 comme constituant l'une des méthodes qui permettraient de renforcer le Pacte actuel.»

.....

## CHAPITRE XII. — LA REVISION DES TRAITÉS (ARTICLE 19).

## SECTION I. — DÉCLARATIONS GÉNÉRALES.

1° Un certain nombre de gouvernements se prononcent avec des nuances en faveur du principe de l'article 19.

Le Gouvernement *argentin* propose d'«affirmer à nouveau le respect absolu dû aux traités internationaux, sous réserve du droit de revision prévu par le Pacte lui-même».

M. Bruce déclare au nom du Gouvernement *australien* 1) : «Mon gouvernement se rallie également à l'opinion du Gouvernement du Royaume-Uni au sujet de l'article 19. A notre sens, cet article, qui a pour objet de remédier à des motifs de griefs — l'un des objets essentiels de la Société — devrait être rendu opérant. La Société ne saurait réussir si elle se transforme en un instrument destiné à maintenir, à tout moment, le *statu quo*. Nous devons nous en tenir au principe que la règle de droit doit être aussi la règle de l'équité.»

M. Eden avait déclaré au nom du Gouvernement *britannique* 2) : «Si l'on veut que les nations soient prêtes à coopérer pleinement et loyalement au maintien de la paix, cette paix doit reposer sur des bases qui leur paraissent souhaitables ou tout au moins acceptables. Elles ne s'efforceront de maintenir un *statu quo* qui ait obtenu l'acceptation générale ou d'empêcher que des modifications n'y soient apportées par la force, que si elles ont la conviction qu'il existe des méthodes pacifiques permettant d'effectuer des changements équitables.

«C'est là, reconnaissons-le, de l'avis de plusieurs, une des lacunes principales de la Société des Nations. On en est venu à la considérer, à tort ou à raison, comme une tentative visant à perpétuer un état de choses qu'on ne

1) Discours du 29 septembre 1936.

2) Discours du 25 septembre 1936.

peut guère s'attendre à voir durer éternellement. Il est vrai que l'article 19 du Pacte reconnaît que le maintien rigide du *statu quo* est impraticable. De plus, selon le Gouvernement de Sa Majesté, rien n'empêche l'Assemblée, si elle le juge opportun, d'aborder la discussion de questions soulevées en vertu de cet article, bien que, naturellement, la compétence de l'Assemblée n'aille pas jusqu'à lui permettre de prendre des décisions quant au fond même de ces questions. Il serait évidemment impraticable, par exemple, de chercher à donner à l'Assemblée le pouvoir d'imposer des changements, contre la volonté des parties intéressées. Toutefois, la vie humaine n'est pas statique; elle évolue, et ce serait une erreur que de tenter d'emprisonner les affaires du monde dans le moule rigide d'une période déterminée. La discussion franche des griefs peut contribuer à faire disparaître les malentendus, et une expression nette d'opinion, de la part d'une grande majorité de l'Assemblée, exercerait sans aucun doute une pression morale en faveur du redressement des injustices. Je suggère à l'Assemblée que l'idéal que nous devons tous nous efforcer d'atteindre réside en un système équilibré dans lequel il soit fait à tous justice et dans lequel nul ne puisse se sentir blessé ou lésé. Par conséquent, les rouages institués par nous pour le maintien de la paix perdraient une partie de leur raison d'être et de leur efficacité, si nous ne sommes pas sûrs que la paix que nous cherchons à préserver se recommande d'elle-même, par sa justice, à toutes les nations.»

On a vu<sup>1)</sup> que le Gouvernement hongrois déclarait, par la bouche de M. de Velics: «Pour sa part, le Gouvernement hongrois tient à équilibrer ces dispositions répressives (les dispositions répressives du Pacte) avec les autres dispositions du Pacte qui — en particulier les articles 11, 13 et 19 — prévoient par des moyens pacifiques et préventifs le règlement des différends pouvant surgir entre les États membres et offrent des possibilités pour remédier aux situations dont le maintien pourrait mettre en péril la paix du monde.»

En outre, le général Tánzos a déclaré sur le même thème<sup>2)</sup>: «Le Gouvernement de mon pays se rend bien compte que seule la mise en œuvre des procédures prévues par les dispositions du Pacte que je viens de mentionner ne saurait jamais donner des résultats entièrement satisfaisants aux fins du maintien de la paix, si l'article 19 du Pacte, en tant que moyen de sécurité efficace au même titre, devait rester indéfiniment hors d'application. En effet, s'il est une disposition du Pacte qui s'inspire, par-dessus tout, de l'idée de prévention dans la politique internationale, c'est sans doute l'article 19, qui fournit à la Société des Nations et aux États qui en font partie les moyens pacifiques de remédier aux traités devenus inapplicables et aux situations internationales dont le maintien pourrait mettre en péril la paix du monde.

«Comme son mécanisme ouvre de larges possibilités de procéder, sans emploi de la force, à la réadaptation aux circonstances nouvelles de tout régime de relations existant entre les États, le Gouvernement hongrois persiste à croire que, par la mise en œuvre de cet article, on parviendra, le cas échéant, à prévenir la guerre plus efficacement qu'on ne saurait le faire par l'application de n'importe quel système de sanctions. Tout le monde sait, d'ailleurs — à peine ai-je besoin de le rappeler —, que, par rapport à l'article 19, il a déjà été, au cours de la présente discussion, déclaré que la vie humaine n'est pas statique, mais dynamique, et que ce serait une erreur de vouloir essayer

<sup>1)</sup> Chapitre II - Section II.

<sup>2)</sup> Discours du 28 septembre 1936.

d'enfermer les affaires du monde dans un cadre rigide tel qu'il existe à une date donnée.»

Le délégué de l'*Inde* pense à l'article 19 lorsqu'il dit <sup>1)</sup>: «Nous avons trop insisté sur les parties du Pacte qui favorisent ou semblent favoriser la cristallisation du monde tel qu'il se trouvait il y a seize ans; mais le changement est l'essence même de la vie; si la Société des Nations doit être un organisme vivant, elle doit, elle aussi, changer, ou, comme tous les organismes vivants, elle périra. Le Pacte lui-même ne contient-il pas déjà en soi tous les germes de vie? Il faut qu'à la longue ils portent leurs fruits.»

Le Gouvernement de l'*Irak* dit: «On n'a tenté aucun effort réel pour discuter effectivement les situations d'après guerre que certains Etats considèrent comme injustes ou pour donner une application pratique aux principes d'équité figurant dans le Pacte. Par contre, certains Etats ont utilisé les réunions de Genève à des fins particulières et non pour procéder à de véritables discussions en vue d'aboutir à un règlement satisfaisant des causes de mécontentement.»

Le Gouvernement *néo-zélandais* dit: «Nous croyons que les Traités de paix conclus à la fin de la Grande Guerre portaient en eux les germes de conflits futurs. Nous nous rendons compte des difficultés énormes (mais non insurmontables) que présente la revision du statut établi par lesdits traités et nous sommes, quant à nous, disposés, en toute sincérité et dans l'esprit le plus large, à nous associer à cette revision.»

2° Plusieurs gouvernements préconisent, en ce qui concerne le recours à l'article 19, une attitude de prudence et soulignent instamment la nécessité de la libre adhésion des parties intéressées.

Au nom du Gouvernement *portugais* M. Monteiro déclare <sup>2)</sup>: «Il est évident que la politique répressive ne suffit pas. Il faut pratiquer une politique préventive. Punir l'agresseur, empêcher l'agression, c'est très bien. Mais supprimer les causes d'agression, c'est encore mieux. La politique préventive rendra plus loyale et positive la collaboration de tous. M. Eden a prononcé ici des paroles qui me semblent constituer la défense de la plus constructive des politiques: «Nous devons, a-t-il dit, chercher à encourager et à faciliter l'emploi du mécanisme de la Société pour adapter les situations aux changements de circonstances et permettre d'apporter un remède aux griefs reconnus comme légitimes.

«Evidemment, il ne faudrait pas s'efforcer d'écarter les conflits en créant de nouvelles injustices. Le remède serait pire que la maladie, mais l'Assemblée n'aurait jamais le pouvoir d'imposer des changements sans l'adhésion des parties intéressées.

«La revision de certains états de fait actuels peut être conseillée dans la mesure où elle est de nature à contribuer au rétablissement de la collaboration internationale. Mais personne ne peut ignorer qu'une revision rapide ou imprudente peut engendrer de nouvelles causes de discorde, même plus aiguës peut-être que celles que nous connaissons aujourd'hui.

«Il faut reconnaître toutefois qu'il y a des injustices que nous pouvons atténuer. La tâche n'est pas facile, car on doit naturellement se heurter à des résistances tenaces et souvent compréhensibles.

«Les problèmes doivent être étudiés lentement; et jamais l'idée de satisfaire l'ambition des puissants aux dépens des peuples moins forts ne

<sup>1)</sup> Discours de l'Aga Khan, du 29 septembre 1936.

<sup>2)</sup> Discours du 30 septembre 1936.

doit être admise comme élément de décision, car la Société des Nations n'a pas été créée pour réaliser ou animer des ambitions politiques.»

Parlant au nom du Gouvernement *tchécoslovaque* et des autres membres de la *Petite Entente*, M. Krofta dit <sup>1)</sup>: «Pour ce qui est de l'article 19, la doctrine de la Petite Entente est trop connue pour qu'il soit nécessaire de la rappeler en détail. Nous affirmons notamment qu'aucun changement n'est possible sans le libre et formel consentement des parties intéressées. Par ailleurs, nous estimons que porter devant l'Assemblée une question territoriale, quelle qu'elle soit, quels que soient les pays intéressés, c'est, loin de servir la cause de la paix, troubler profondément la bonne entente entre nations dont la paix dépend.»

Au nom de l'*Union des Républiques soviétiques socialistes*, M. Litvinoff déclare <sup>2)</sup>: «Certains des orateurs qui ont parlé ici ont mis de grandes espérances en un accroissement de l'activité de la Société dans les cadres de l'article 19, lequel prévoit la révision des traités internationaux. De l'avis de la délégation soviétique, une telle révision n'est possible ni désirable qu'à la condition qu'elle obtienne le consentement de toutes les parties intéressées. Un exemple frappant nous est fourni par la récente révision de la Convention des Détroits, qui a réussi, précisément, parce qu'on avait obtenu le consentement préalable des signataires de la Convention. A défaut d'un tel consentement, la question de la révision — pour laquelle les orateurs qui ont pris la parole ici reconnaissent eux-mêmes que l'unanimité est nécessaire — non seulement ne donnerait, si elle était soulevée, aucun résultat positif, mais elle accentuerait davantage les divergences entre les parties intéressées et aggraverait donc encore plus la situation internationale. Il n'existe probablement pas de pays qui soit absolument satisfait des accords internationaux, qu'ils aient été conclus dans un passé récent ou à une époque plus lointaine, et je doute que le fait de charger la Société du fardeau de ces réclamations puisse donner de bons résultats. Ne faut-il pas craindre plutôt que l'appui moral prêté, même par une minorité de l'Assemblée, à une quelconque de ces réclamations, n'encourage l'agresseur à violer le traité en cause par l'emploi de la force?»

## SECTION II. — PROPOSITIONS FORMULÉES.

### 1<sup>o</sup> Adoption de formules plus pratiques ou plus précises.

Le Gouvernement *bulgare* dit: «L'article 19 doit recevoir une rédaction plus souple qui en puisse faciliter l'application.»

Au nom du Gouvernement *hongrois*, le général Tánzos dit <sup>3)</sup>: «Bien que l'article 19 puisse être considéré comme le pilier le plus solide de l'œuvre constructive de la paix entre les nations, le Gouvernement hongrois a le plus vif regret de constater que, jusqu'ici, la pratique genevoise n'a pas contribué à la mise en application de cette disposition du Pacte dans la mesure que l'on aurait pu souhaiter. Nous ne possédons surtout pas d'indications quant à la procédure ultérieure à suivre par l'Assemblée dans l'hypothèse où l'article 19 viendrait à être invoqué. Or, il est notoire que c'est justement cette carence de toute précision des modalités de procédure et le manque complet de résolutions interprétatives à ce sujet qui pourraient, le cas échéant, entraver dans une large mesure la mise en œuvre du mécanisme prévu par l'article 19 du Pacte.

<sup>1)</sup> Discours du 29 septembre 1936.

<sup>2)</sup> Discours du 28 septembre 1936.

<sup>3)</sup> Discours du 28 septembre 1936.



«Pour toutes ces raisons, le Gouvernement hongrois aime à espérer que l'article 19 du Pacte fera l'objet d'une étude approfondie de la part des organes de la Société des Nations au point de vue de la mise en œuvre pratique des principes qu'il énonce, cette étude devant, notamment, permettre de préciser les conditions dans lesquelles l'Assemblée, régulièrement saisie d'une demande de procéder à l'invitation prévue à l'article 19, aura à formuler cette invitation.»

Le Gouvernement *peruvien* déclare: «La faculté accordée à l'Assemblée d'inviter les Membres de la Société à procéder à un nouvel examen des traités devenus inapplicables ainsi que des situations internationales dangereuses pour la paix du monde doit être remplacée par une formule plus stricte qui permette à l'Assemblée d'agir d'elle-même ou par l'intermédiaire des organes désignés par elle. Autrement, le principe du *rebus sic stantibus*, qu'il convient de retenir dans l'intérêt de la paix et de l'ordre international, ne peut fonctionner qu'en tant qu'il dépend de la volonté unilatérale d'un Etat qui peut avoir intérêt à le mettre en échec.»

### 2° La règle de l'unanimité.

Le Gouvernement *bulgare* dit: «Il serait nécessaire de remplacer la règle de l'unanimité dans les décisions de l'Assemblée d'inviter les Etats membres à procéder à un nouvel examen des traités devenus inapplicables par une majorité qualifiée ou par l'unanimité des Membres du Conseil à l'exclusion des parties en cause.»

Le Gouvernement *norvégien* dit: «Je ne manquerai pas... de faire observer que l'article 19, qui ne parle que de la question «d'inviter» les Membres de la Société à discuter à l'amiable les questions susceptibles de «mettre en péril la paix du monde», et qui ne confère à la Société aucun pouvoir de prendre des «décisions», suggère une voie prudente et modérée qui pourrait être mise à profit sans requérir l'unanimité complète.»

Le Gouvernement *peruvien* propose de remplacer l'unanimité par la majorité des deux tiers, «Au sujet de cet article, dit-il, il est également recommandable de déroger à la règle de l'unanimité et de remplacer cette règle par celle des décisions prises à la majorité des deux tiers.»

### 3° Participation des Etats non membres de la Société des Nations à une révision générale des traités de paix.

Le Gouvernement *néo-zélandais* dit: «Pour toute révision générale des Traités de paix, nous désirons que toutes les nations du monde, membres ou non de la Société, soient invitées à participer à cet examen.»

.....

## CHAPITRE XVI. — LA SÉPARATION DU PACTE D'AVEC LES TRAITÉS DE PAIX.

Au nom de l'*Australie*, M. Bruce dit <sup>1)</sup>: «Mon gouvernement est également d'avis qu'il importe de séparer le Pacte des Traités de paix et nous espérons vivement que l'Assemblée sera disposée à accepter cette modification.»

Au nom de l'*Autriche*, M. Schmidt dit <sup>2)</sup>: «Le Gouvernement autrichien est fermement convaincu qu'un des défauts les plus nuisibles à la popularité,

<sup>1)</sup> Discours du 29 septembre 1936.

<sup>2)</sup> Discours du 29 septembre 1936.

voire à l'autorité dont devrait jouir auprès de tous les peuples l'institution de Genève, consiste, aux yeux de maints États — parmi lesquels se trouvent des éléments de la plus haute valeur — dans le fait que le Pacte de la Société des Nations est toujours incorporé aux traités qui ont mis fin à la malheureuse guerre mondiale... Dans cet ordre d'idées, je ne puis me priver de relever, à titre d'illustration, un petit détail assez curieux — surtout de nos jours — à savoir que l'article 4 du Pacte de la Société des Nations, charte fondamentale de la paix, contient l'expression empruntée à la terminologie de la guerre: «principales Puissances alliées et associées»! De l'avis de la délégation autrichienne, il serait donc d'une vraie valeur que le Pacte fût détaché des traités de 1919 et formât une charte signée librement et sur un pied de parfaite égalité par tous les Membres de la Société.»

Au nom du Gouvernement *britannique*, M. Eden dit 1): «On pourrait estimer qu'il serait souhaitable et de nature à supprimer une cause d'appréhension, de séparer le Pacte des Traités de paix auxquels il demeure actuellement incorporé, pour lui donner la forme d'une Convention indépendante.

«Le Gouvernement de Sa Majesté dans le Royaume-Uni serait en faveur d'une décision de ce genre.»

Au nom du Gouvernement *canadien*, M. Mackenzie King dit 2): «Pour que la conciliation puisse réussir, il est indispensable de substituer, dans les rapports internationaux, la confiance et la bonne foi à la méfiance et à la suspicion. Pour cette raison, nous nous félicitons et nous nous prononçons en faveur de la suggestion tendant à détacher le Pacte de la Société des Nations du Traité de Versailles.»

Au nom du Gouvernement d'*Haiti*, M. Mayard déclare 3): «...une chose extrêmement importante, je crois, est à noter dans cette discussion générale. Pour la première fois, il me semble, le chef d'une des délégations les plus influentes de cette Assemblée n'a pas hésité à dire que son gouvernement se prononce en faveur d'une séparation formelle entre le Pacte et les traités de paix, pour supprimer une cause de malentendus.

«On ne peut plus se dissimuler, en effet, que la liaison entre notre organisme de paix et les traités qui mirent fin à la guerre par suite de la défaite d'un des deux groupes de belligérants, était propre à occasionner une fâcheuse répercussion sur le Pacte lui-même.»

Le Gouvernement de l'*Irak* dit: «Que l'incorporation du Pacte dans le Traité de Versailles et dans d'autres traités conclus après la guerre de 1914-1918 tend à l'associer aux avantages obtenus par les nations victorieuses au détriment de celles qui ont été vaincues. Il convient de mettre fin au rapport formel qui unit le Pacte et ces traités.»

Le Gouvernement *néo-zélandais* dit: «Nous sommes disposés à nous rallier à une proposition tendant à dissocier le Pacte de la Société de ces traités de paix.»

La délégation du *Panama* déclare: «Pour éviter les influences pernicieuses pour le développement et l'interprétation du Pacte qu'exerce le rattachement du Pacte au Traité de paix de Versailles, il faut séparer de façon complète le Pacte dudit Traité, afin que le Pacte cesse d'être lié aux conséquences d'une guerre passée.»

.....

1) Discours du 25 septembre 1936.

2) Discours du 29 septembre 1936.

3) Discours du 30 septembre 1936.