Zeitschrift: Neue Schweizer Rundschau
Herausgeber: Neue Helvetische Gesellschaft
Band: - (1928)
Heft: 11

Artikel: Le pacte Kellogg et la Suisse
Autor: Martin, William
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-759737

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 07.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Le pacte Kellogg et la Suisse

par William Martin

La question de la sécurité des Etats a pris dans l'Europe d'après-guerre une actualité inconnue dans le passé. Avant la guerre, en l'absence de tout organisme international, chaque Etat était censé assurer lui-même sa propre sécurité par le jeu de ses alliances ou sa force militaire. Tous les Etats dont la puissance n'était pas suffisante pour assurer leur propre sécurité, étaient obligés de faire partie d'un groupement de puissances et d'aliéner ainsi une fraction au moins de leur indépendance diplomatique. Seuls quelques Etats, protégés par la nature ou par des conditions politiques très spéciales, crurent pouvoir rester en dehors de ces grands groupements. C'est ainsi que, pendant la guerre, l'Europe s'est trouvée divisée en deux camps, un petit nombre d'Etats seulement pouvant rester neutres.

La base de la sécurité des Etats a été complètement modifiée par la création de la Société des Nations. L'indépendance et l'intégrité de chacun des membres de la Société sont garanties par tous les autres. Le but du président Wilson a été d'empêcher le renouvellement des alliances, génératrices de guerres, et l'on peut dire que dans l'ensemble ce but a été atteint. Si l'on voit reparaître ici et là des traces d'alliances politiques, celles-ci n'ont plus la même envergure et le même caractère que jadis. Si les institutions internationales fonctionnent, toute guerre qui viendrait à éclater sur notre continent doit donc automatiquement se généraliser. Par voie de conséquence, la neutralité a cessé d'être concevable dans l'état nouveau de l'Europe.

Mais on sait que la Suisse occupe à cet égard une position particulière. Elle a obtenu la reconnaissance et la confirmation de sa neutralité au sein de la Société des Nations. Cette neutralité a, à vrai dire, un caractère assez différent de celle que nous avons connue à la veille de la guerre et qui n'était pas elle-même aussi ancienne que le croit généralement le peuple suisse. La notion de neutralité a beaucoup varié dans le cours du temps. C'est par une interprétation très extensive de nos devoirs de neutres que nous étions arrivés, avant la guerre, à pratiquer une politique d'exact équilibre entre nos voisins, même en temps de paix, et à nous désintéresser par principe de toutes les affaires internationales. On peut dire que cette neutralité là a vécu. Nous ne pourrions

pas, dans un conflit nouveau, rester moralement neutres entre les belligérants, car nos obligations de membre de la Société des Nations nous obligeraient à reconnaître les décisions prises par le Conseil contre un agresseur éventuel. Nous ne pourrions pas davantage continuer à pratiquer la neutralité économique que nous avons essayé sans succès de faire respecter pendant la guerre. La neutralité que nous avons fait maintenir et reconnaître est purement militaire. Elle nous dispense uniquement de prendre part aux opérations que la Société des Nations pourrait ordonner en dehors de notre territoire.

Cette différence qui existe entre nous et les autres membres de la Société des Nations est cependant assez importante pour modifier sur certains points notre politique à l'intérieur de la Société. Nous ne pouvons pas promettre d'assistance à un Etat qui serait victime d'une agression. C'est pourquoi il n'a pas paru à notre gouvernement que nous puissions participer activement à des actes comme le traité d'assistance mutuelle et le Protocole de Genève. Si ceux-ci étaient entrés en vigueur, il aurait fallu définir plus exactement notre position à leur égard. Mais comme tel n'a pas été le cas, nous avons pu pratiquer une politique d'abstention.

Si nous ne pouvons pas promettre d'assistance aux autres Etats, cela n'exclut pas que nous n'ayons besoin à l'occasion d'être assistés. La neutralité perpétuelle d'avant-guerre impliquait de la part de nos garants un devoir au moins moral d'assistance en cas de violation de notre neutralité. Le Pacte de la Société des Nations a élargi cette obligation d'assistance en l'imposant à tous les membres de la Société. Il serait en effet inconcevable qu'une guerre dans laquelle la Suisse serait impliquée ne fût pas à son égard une guerre d'agression. Nous nous trouvons donc dans cette situation singulière de pouvoir demander l'assistance des pays membres de la Société des Nations, sans avoir besoin de les assister à notre tour.

Il est certain qu'un système de ce genre a quelque chose d'un peu anormal. En outre, il ne nous libère pas des soucis que pourrait nous donner une guerre entre nos voisins, dans laquelle la Société des Nations n'aurait pas été en mesure de prendre parti. Théoriquement, on se retrouverait alors dans la situation ancienne. La guerre serait, sinon légitime, au moins légale, et nos obligations de neutres reprendraient leur pleine force. Mais les esprits ont beaucoup évolué au cours de ces dernières décades. L'idée de la guerre légale nous est aujourd'hui étrangère et l'on ne sait pas bien comment et sur quelle base juridique,

une guerre de ce genre se déroulerait à l'avenir. Il résulte de ces considérations que l'intérêt de la Suisse, aujourd'hui plus que jamais, est non pas de pouvoir rester neutre dans une guerre qui aurait éclaté, mais de rendre impossible toute guerre, pour n'avoir pas à faire une expérience nouvelle de sa neutralité.

Nous l'avons vu, ce qui nous gênait dans les divers actes élaborés par la Société des Nations en vue de la sécurité européenne, c'est que tous impliquaient un devoir d'assistance mutuelle que la Suisse n'est pas en mesure d'assumer sans heurter sa propre neutralité. L'idéal pour notre pays, c'est d'assurer la sécurité des Etats et de pouvoir éviter toute guerre sans cependant avoir à assumer une charge d'assistance incompatible avec nos obligations internationales. Le Pacte Kellogg, signé à Paris le 27 août, répond très exactement à cet idéal. Il interdit entre tous les Etats signataires toutes guerres, sans aucune qualification. Mais il n'oblige pas les Etats qui y prennent part à venir au secours l'un de l'autre, au cas où le Pacte serait violé.

Le Pacte Kellogg est l'aboutissement d'une longue évolution. On sait que l'un des buts principaux du président Wilson en élaborant le Pacte de la Société des Nations et en l'incorporant dans les traités de paix avait été de rendre possible un désarmement prompt et général de l'Europe. Les auteurs du traité de paix se rendirent compte immédiatement que l'on ne pouvait imposer le désarmement aux Etats sans leur garantir leur sécurité.

A vrai dire, le sens qu'a ce mot dans l'article 8 du Pacte de la Société des Nations n'a jamais été très exactement démontré. Il est probable qu'on a eu en vue à Paris surtout la sécurité intérieure des Etats. C'était le temps où le bolchévisme paraissait virulent et menaçant et on a laissé à l'Allemagne elle-même une armée dont le but était surtout d'assurer la police intérieure. Aux yeux du président Wilson, en effet, la sécurité internationale des membres de la Société des Nations était suffisamment assurée par l'article 16 du Pacte.

Mais les Etats-Unis n'ont pas participé à la Société des Nations. On a cru au début que leur absence rendrait inefficace l'institution elle-même. Il n'en a rien été. La Société des Nations, son Conseil, son Secrétariat jouèrent un rôle politique et technique de premier ordre dans le monde et s'introduisirent au centre même des préoccupations internationales. Sur un seul point, l'absence des Etats-Unis a modifié essentiellement les bases et les intentions du Pacte et c'est précisément dans le domaine de la sécurité.

La portée de l'article 16, qui comporte le devoir d'assistance mutuelle de tous les Etats membres, est surtout préventive. Contre une coalition universelle, aucun gouvernement ne peut courir le risque d'être déclaré agresseur. La guerre d'agression est dans ces conditions une impossibilité matérielle. Mais cela n'est vrai que si la coalition est réellement universelle et si l'agresseur ne peut avoir aucun espoir d'assistance d'aucun côté. Cela n'est plus vrai lorsque les Etats-Unis, le pays économiquement et financièrement le plus puissant du monde, cessent d'être liés par les dispositions du Pacte et d'apparaître automatiquement à un agresseur éventuel comme un ennemi.

Ce n'est pas tout; l'article 16 pour s'appliquer comporte un blocus, lequel ne peut être réalisé effectivement que sur mer. C'est à la flotte britannique et à la flotte américaine unies que devait incomber, dans la pensée du président Wilson, la charge d'assurer à jamais la paix du monde. L'abstention des Etats-Unis a eu pour effet de faire reposer cette charge entièrement sur la marine britannique. Ce ne serait rien encore, car la flotte anglaise peut suffire à la tâche de bloquer n'importe quel pays si elle est sûre de n'être pas contrecarrée dans son activité. Mais les Etats-Unis ont, des droits des neutres en temps de guerre, une notion extensive qui n'est pas celle de l'Angleterre. En 1812, la guerre a éclaté entre les deux pays sur ce point; en 1917, c'est sur cette même question que les Etats-Unis ont déclaré la guerre à l'Allemagne. Si donc les Etats-Unis se considèrent comme neutres au cours d'une guerre entreprise par la Société des Nations contre un Etat agresseur, le risque existe qu'ils veuillent imposer à l'Angleterre le respect de leurs droits de neutres, c'est-à-dire qu'ils s'opposent à l'établissement d'un blocus maritime qui gênerait leurs communications avec l'Etat en rupture de Pacte.

Dans ces conditions, la charge imposée par l'article 16 à la marine britannique cesse d'être légère. Elle peut facilement provoquer entre les deux pays des complications et substituer à une guerre de la Société des Nations contre un Etat agresseur une guerre infiniment plus redoutable entre l'Angleterre et les Etats-Unis.

Ce risque a constamment paralysé la politique britannique au sein de la Société des Nations. Il hante les nuits de Sir Austen Chamberlain et c'est lui qui, si l'on va au fond des choses, explique le rejet successif par l'Angleterre du traité d'assistance mutuelle et du Protocole de Genève. Tous les gens que préoccupent la sécurité et le désarmement ont compris depuis longtemps que le seul moyen de faire progresser

la stabilité de l'Europe était d'obtenir des Etats-Unis, sous une forme quelconque, une promesse de ne pas venir au secours d'un Etat qui serait déclaré agresseur par la Société des Nations. On a envisagé pour cela diverses méthodes et notamment une déclaration solennelle du président. Mais M. Coolidge lui-même consulté a estimé que ce moyen n'était pas suffisamment efficace, une déclaration d'un président pouvant toujours être remise en question par le Sénat ou par le président suivant.

C'est au cours de ces recherches qu'est née l'idée d'un pacte d'exclusion de la guerre auquel participeraient les Etats-Unis. Bien que M. Briand en ait fait le premier la proposition, il a agi à la suggestion de citoyens américains dont les préoccupations étaient précisément celles auxquelles nous avons fait allusion. L'idée de M. Briand a d'abord causé quelque trouble dans les milieux officiels de Washington, mais le président Coolidge n'a pas tardé à comprendre qu'elle pouvait lui offrir précisément le moyen qu'il recherchait de faire collaborer les Etats-Unis à la paix du monde.

Le Pacte Kellogg, tel qu'il a été signé à Paris, est sur certains points inférieur au Pacte de la Société des Nations.

Celui-ci ne condamne que la guerre d'agression. Le Pacte Kellogg, au contraire, exclut toutes les guerres, sans qualification. En apparence, il y a progrès; mais si l'on voit les choses dans la pratique, ce progrès est plutôt un recul. En effet, M. Kellogg a été obligé de reconnaître que son pacte ne pouvait pas interdire aux Etats de se défendre contre une agression. Il en résulte que l'interdiction pure et simple de toute querre signifie simplement que les Etats signataires seront juges eux-mêmes de la question de savoir si leur guerre est une guerre de défense ou d'agression. Or, l'un des grands progrès réalisés par le Pacte de la Société des Nations avait été précisément d'enlever aux Etats ce droit pour le remettre à un organe extérieur. Jusqu'ici, tout pays qui a fait la guerre, même l'Allemagne en 1914, a prétendu être en état de défense. Le Pacte a prévu que le Conseil de la Société des Nations serait compétent pour déclarer si une guerre est oui ou non une guerre de défense. C'était là un des grands progrès accomplis par le droit international au cours de l'époque moderne.

Le Pacte Kellogg, au contraire, rend aux Etats le droit d'être leur propre juge dans leur propre affaire. Il constitue sur ce point une régression du droit.

En second lieu, on sait que certains Etats ont joint à leur acceptation

du Pacte Kellogg des réserves. La réserve britannique est expresse, mais elle n'est pas clairement définie. L'Angleterre n'a pas abandonné le droit de faire la guerre dans certaines parties du monde qui l'intéressent particulièrement, mais elle n'a pas dit quelles étaient ces régions et quelles guerres elle se réservait de faire. S'il s'agit simplement d'assister des pays attaqués, il n'y a pas besoin pour cela d'une réserve; s'il s'agit d'attaquer des pays dont la politique ne plairait pas à la Grande-Bretagne, cette réserve est destructive du Pacte Kellogg et même du Pacte de la Société des Nations.

La réserve britannique a été justifiée par la doctrine de Monroë. On ne sait pas au juste si le gouvernement des Etats-Unis a entendu maintenir la doctrine de Monroë, dont il n'a pas parlé, ou l'abandonner. On sait encore moins ce que signifie la doctrine de Monroë et quelle est sa portée internationale. Ce sont là des points d'interrogation dont la gravité vient précisément de ce que ces questions ne peuvent pas être discutées librement avec les Etats-Unis, ceux-ci ne faisant pas partie de la Société des Nations.

Enfin – et c'est peut-être son plus grand défaut – le Pacte Kellogg ne comporte aucun système de règlement pacifique des conflits. On ne peut espérer qu'aucun différend international ne se produira plus dans l'avenir. Or, en interdisant toute guerre, on empêche un Etat lésé de se faire rendre justice par la force. Il faut donc mettre à sa disposition d'autres moyens d'obtenir son droit, sans quoi l'interdiction de la guerre jouerait entièrement en faveur des Etats de mauvaise foi. Ces moyens de règlement pacifique existent au sein de la Société des Nations, mais les Etats-Unis ne les reconnaissent pas et l'on peut se demander dans ces conditions comment ils conçoivent le règlement des différends auxquels ils seraient partie.

Mais en regard de ces inconvénients, il importe de placer les avantages du Pacte Kellogg. Celui-ci contient une condamnation juridique de la guerre sans aucune qualification. Comme l'a dit M. Politis à l'Assemblée de la Société des Nations, cela implique de la part de tous les Etats une renonciation catégorique à l'un des attributs les plus essentiels de leur souveraineté. Il en résulte, par voie de conséquences, que toute guerre quelle qu'elle soit, sera illégale; le droit traditionnel qui s'appliquait aux belligérants et aux neutres n'aura plus aucune base légale et le violateur du Pacte Kellogg se trouvera en quelque sorte au ban de l'humanité.

La seconde conséquence, qui dépend de la première, c'est que les

Etats-Unis seront vis-à-vis de cet Etat agresseur dans la même position morale que la Société des Nations elle-même. Qu'ils le veuillent ou non, ils devront reconnaître la désignation de l'agresseur faite par le Conseil et ne pourront pas venir au secours, même par des moyens purement économiques ou financiers, d'un Etat qui aura violé à la fois le Pacte de la Société des Nations et le Pacte Kellogg, dont ils sont signataires.

Et enfin, la troisième conséquence est que les Etats-Unis se trouveront amenés par la force des choses à créer ce réseau de moyens pacifiques pour le règlement des conflits qui est encore absent du Pacte Kellogg. Il est impossible d'exclure complètement la guerre et de ne pas développer en même temps l'arbitrage obligatoire. L'évolution de l'esprit public ne permet pas aux Etats-Unis de reconnaître cette vérité, mais elle ne tardera pas à s'imposer à eux, et comme l'arbitrage obligatoire est presque inconcevable à l'heure actuelle sans la Cour internationale de Justice, on peut être sûr que le Pacte Kellogg créera pour l'Amérique de nouveaux motifs d'adhérer au statut de la Cour.

Il découle de cet ensemble de considérations que le nouveau pacte, sans être un instrument parfait de paix universelle, accroît dans des proportions considérables la sécurité de l'Europe. Il accomplit partiellement la tâche que s'étaient fixée les auteurs du Protocole de Genève et qui était de boucher certaines lacunes du Pacte de la Société des Nations.

Le Pacte de la Société des Nations n'interdit que les guerres d'agression. La détermination de l'agression, de son côté, exige l'unanimité du Conseil. C'est là une condition difficile à réaliser et qui laisse ouvertes des possibilités assez nombreuses de conflits armés. Le Pacte Kellogg, par son caractère plus général, fait peser une menace encore plus redoutable sur tout Etat tenté de recourir aux armes. Il accroît donc les chances du maintien de la paix en Europe et fortifie indirectement l'action de la Société des Nations, et cela sans imposer à ses signataires aucune obligation positive d'assistance mutuelle. On n'aurait pas compris, dans ces conditions, que la Suisse pût rester à l'écart d'un acte qui est aussi conforme à ses intérêts, à ses traditions morales et à son statut juridique. Il faut savoir gré au Conseil fédéral de l'avoir saisi avec netteté et d'avoir agi avec rapidité.

Nous invitons aujourd'hui tous ceux de nos concitoyens qui restent sceptiques à l'égard des garanties internationales et juridiques, à réfléchir un peu sur la nouvelle situation politique de la Suisse.

Avant 1914, la Suisse n'était garantie que par sa neutralité perpétuelle. Encore, les obligations que celle-ci imposait aux Etats qui l'avaient reconnue, étaient-elles assez vagues. La neutralité ne comportait au fond qu'un devoir de non-agression et non pas un devoir catégorique d'assistance. Comme l'Italie et beaucoup d'autres pays n'étaient pas signataires de la neutralité suisse, la sécurité de notre pays n'était fondée que sur la rivalité des grandes puissances et leur intérêt réciproque de ne pas laisser tomber la Suisse entre les mains d'un adversaire possible. C'était là, on en conviendra, une sécurité assez relative. Si elle nous a suffi pendant un siècle, c'est notre bonheur; mais il eût été imprudent d'y voir une garantie absolue et complète.

Aujourd'hui, notre sécurité est garantie par trois actes superposés. Nous avons conservé notre neutralité et bien que celle-ci ait été limitée sur certains points elle n'en présente pas moins le grand avantage de fournir au Conseil de la Société des Nations, en cas de guerre éventuelle, un critère absolument clair et décisif de la notion d'agression. Une violation de la neutralité suisse serait l'agression type et déclancherait automatiquement les sanctions du Pacte de la Société des Nations.

Ces sanctions, on les connaît; elles sont terribles et il n'existait rien d'analogue dans l'Europe d'avant-guerre. C'est la mise au ban de l'humanité pour l'Etat agresseur, l'impossibilité pour lui de trouver aucune aide ni d'obtenir ces sympathies qui – la dernière guerre l'a prouvé – peuvent devenir un élément important de la victoire.

Enfin, dans les cas où le Pacte de la Société des Nations restait encore impuissant à empêcher la guerre, le Pacte Kellogg vient s'y ajouter et nous garantir que nous ne verrons plus surgir de conflit armé entre nos voisins.

Il faut du temps pour faire comprendre aux peuples les grands changements qui surviennent dans une situation politique. Ceux-ci sont cependant tellement éclatants qu'on a peine à comprendre comment certains de nos concitoyens ne se sont pas encore aperçus de la transformation profonde de notre statut international.