



14/9887/2385 XXIX*

LIIème. SESSION DU CONSEIL.

Première séance secrète tenue le vendredi 31 août 1928
à 12 heures.

Présents: Tous les représentants des Membres du Conseil
et le Secrétaire général.

EXAMEN DU PROJET DE REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL A LA
LETTRE DU GOUVERNEMENT DE COSTA-RICA EN DATE DU 18 JUILLET 1928.

Le PRESIDENT soumet à ses collègues le projet de réponse à la lettre du Gouvernement de Costa-Rica qui a été préparé par le Secrétaire général.

Lecture est donnée, d'abord de la lettre du Gouvernement de Costa-Rica (doc. C. 391 M.126.1928) en date du 18 juillet 1928, ensuite du projet de réponse préparé par le Secrétaire général. Le projet de réponse est conçu comme suit:

" J'ai l'honneur de porter à votre connaissance que votre réponse du 18 juillet à la lettre que vous avait adressée Son Excellence Monsieur Urrutia, Président en exercice du Conseil de la Société des Nations, n'a pas manqué de faire de la part des membres du Conseil l'objet d'un examen approfondi.

"Le Conseil comprend parfaitement les raisons qui n'ont pas permis au Gouvernement de Costa-Rica de répondre plus tôt à la communication de son Président, et il apprécie hautement l'esprit dans lequel votre Gouvernement a voulu examiner la suggestion qui lui était faite de participer à nouveau à la Société des Nations. Le Conseil, lorsqu'il a fait cette suggestion, connaissait l'attachement de Costa-Rica aux principes de



coopération et de paix internationales qui inspirent les travaux de la Société des Nations et il a été très heureux de lire la déclaration par laquelle Votre Excellence a tenu à confirmer, dans sa réponse, l'attachement de Votre Gouvernement à ces principes.

"Le Conseil a examiné avec la plus grande attention la partie de la Note de Votre Excellence, où Elle expose les questions qui préoccupent Votre Gouvernement à l'égard de l'article 21 du Pacte.

"D'après les délibérations qui ont abouti à l'adoption du texte actuel du Pacte, l'histoire de la rédaction de cet article montre qu'il fut proposé en premier lieu pour être inséré à un autre endroit du Pacte et qu'il fut ensuite placé après l'article 20, auquel il parut préférable de le rattacher, d'abord comme un paragraphe additionnel, puis comme un article spécial.

"L'article 20 stipulant que "les Membres de la Société reconnaissent, chacun en ce qui le concerne que le présent Pacte abroge toutes obligations ou ententes inter se incompatibles avec ses termes....", l'article 21 apportait aux Etats participant à des engagements internationaux l'assurance que ceux de ces engagements qui assurent le maintien de la paix ne sont pas atteints dans leur validité par l'adhésion au Pacte de la Société des Nations. L'article 21 vise donc les rapports du Pacte avec les engagements internationaux qui assurent le maintien de la paix. Il déclare que ces engagements ne sont considérés comme incompatibles avec aucune des dispositions du Pacte.

"Lors des délibérations relatives à l'adoption de l'article 21, il fut expliqué que cet article ne pouvait



avoir pour effet de donner à ces engagements une sanction ou une validité qu'ils n'auraient pas possédées auparavant. Cet article se bornait à viser de tels engagements, tels qu'ils pouvaient exister, sans chercher à les définir; une tentative de définition pourrait aboutir en effet à restreindre ou à étendre leur application. Une pareille tâche n'incombait pas aux rédacteurs du Pacte; elle ne concerne que les Etats ayant accepté inter se de tels engagements.

"Le Gouvernement du Salvador, ainsi que vous le signalez vous-même, avait eu des préoccupations analogues à celles de Votre Gouvernement et elles avaient donné lieu à une correspondance entre San Salvador et Washington, à la suite de laquelle le Gouvernement du Salvador, sur le vu de la réponse du Département d'Etat des Etats-Unis à sa demande d'interprétation de la Doctrine de Monroe, décide d'accéder au Pacte de la Société des Nations.

"Il y a un autre point sur lequel le Conseil se permet d'attirer l'attention de Votre Gouvernement. Le Pacte de la Société des Nations forme un ensemble; les articles qui le composent créent, pour tous les Membres de la Société, avec des obligations égales, des droits égaux, afin "comme le dit le préambule, de développer la coopération entre les nations et de leur garantir la paix et la sûreté. Il appartient, en outre, à tous les Membres de travailler sur cette base, dans un esprit de bonne volonté réciproque et de collaboration, à augmenter progressivement l'efficacité de l'action de la Société. C'est dans cet esprit que les

...

UNIVERSITÄT
GENÈVE
BIBLIOTHÈQUE

membres du Conseil, soucieux des intérêts qui leur sont confiés, se sont adressés à Votre Gouvernement pour lui demander d'examiner à nouveau la question de la participation de la République de Costa-Rica à la Société des Nations.

"Telles sont les explications que le Conseil croit pouvoir vous fournir en réponse aux préoccupations de Votre Gouvernement. Je me permets d'exprimer l'espoir qu'il voudra bien accorder à ces explications la même attention sympathique qu'il a accordée à la communication antérieure de mon éminent prédécesseur, le représentant de la République de Colombie."

Le PRESIDENT propose à ses collègues la procédure suivante: il serait d'abord institué une discussion générale, puis le Conseil procéderait à une première lecture du projet du Secrétaire général, paragraphe par paragraphe.

M. RESTREPO croit qu'en sa qualité de représentant de l'Amérique ~~latine~~ ^{de l'Amérique que l'Amérique latine} voisine du Costa-Rica, il peut ne pas être déplacé qu'il présente quelques remarques à ses collègues.

Il rappelle d'abord que le Costa-Rica n'a été ni l'un des Etats membres originaires signataires du Pacte, ni l'un des Etats membres originaires invités à accéder au Pacte, comme l'ont été, par exemple, la République argentine, le Paraguay, la Colombie et d'autres Etats de l'Amérique latine. La raison pour laquelle le Costa-Rica n'a pas été l'un des Etats invités est qu'à l'époque, à la suite d'événements intérieurs, il n'avait à sa tête qu'un Gouvernement ...

de fait. Le principe en vertu duquel on avait agi ainsi est que l'on n'admettait pas les Gouvernements de fait de l'Amérique ^{centrale} ~~du sud~~ qui n'étaient pas encore pleinement reconnus. C'est dans ces circonstances que le Mexique et le Costa-Rica furent exclus de l'invitation.

Le Costa-Rica fut donc obligé de demander son admission au sein de la Société des Nations et l'on se souvient que ~~cette~~ admission lui fut accordée par une résolution de l'Assemblée en date du 11 décembre 1920. M. Restrepo n'insistera pas sur les circonstances dans lesquelles le Costa-Rica a quitté la Société des Nations. Elles sont présentes à l'esprit de chacun.

M. Restrepo a lu attentivement le projet du Secrétaire général, qui le satisfait en principe. Toutefois, il est certaines idées qu'il désirerait y voir ~~marquées~~ avec un peu plus de force, car, dans l'intimité de cette séance privée, il doit faire observer que les Etats de l'Amérique latine craignent la puissance des Etats-Unis et redoutent de voir leur souveraineté et leur indépendance entamées par cette grande puissance.

M. Restrepo donne ensuite un bref historique de la doctrine de Monroe proclamée le 2 décembre 1823, et rappelle au préalable qu'il ne s'agit à l'origine que d'une déclaration entièrement favorable aux Etats de l'Amérique latine. En effet l'Espagne, qui venait de chasser Napoléon de la Péninsule en 1812, s'était vu envahie en 1823 par une armée française mandatée par la Sainte-Alliance et, quand son souverain eut été ~~remplacé~~ remplacé sur le trône, il existait un véritable danger que la



Sainte-Alliance, poursuivant son action, n'appuyât l'Espagne royaliste dans ses efforts pour reconquérir ses anciennes colonies perdues en Amérique du sud. Le Président Monroe, poussé d'ailleurs en cela par le Ministre des Affaires étrangères de la Grande-Bretagne George Canning, fit donc une déclaration aux termes de laquelle il estimait que l'Océan atlantique séparait deux sphères naturelles d'influence, le continent européen et le continent américain. D'après le message du Président, les Etats de l'Amérique latine étaient et devaient rester pleinement indépendants, et à l'avenir, aucune partie du continent américain ne devait plus être considérée comme pouvant être ~~le~~ objet de colonisation de la part d'aucune puissance européenne. C'est dire que les Etats-Unis considéraient comme *amicale* toute intervention de ces puissances sur le sol américain.

Passant aux événements de la Guerre de Sécession et de la guerre du Mexique, M. Restrepo rappelle que le Gouvernement du Président Lincoln eut, vers l'année 1865, de très sérieuses craintes au sujet de la constitution possible d'un vaste Etat esclavagiste qui aurait compris à la fois les Etats sécessionnistes du sud, et le Mexique où les Français avaient débarqué, appuyés par l'Angleterre, l'Espagne et l'Autriche. Il retrace la lutte des patriotes mexicains contre l'envahisseur français et rappelle que le Secrétaire d'Etat Seward, d'accord avec le Président Lincoln, signifia en 1862 aux Français qu'ils devaient quitter le Mexique. Cet avis fut même appuyé par un déploiement militaire sur la frontière mexicaine.

GENÈVE

Telle était la doctrine de Monroe, dans son application pratique, ~~le~~ le siècle dernier. Maintenant la situation a changé du tout au tout. Ces Etats si faibles à l'origine, l'Argentine, le Brésil, le Chili, etc. se sont consolidés, et ont grandi. Aucun d'entre eux ne redoute ~~plus~~ plus aucune intervention européenne dans ses affaires intérieures. Cependant, les Etats-Unis ont donné à la doctrine de Monroe une interprétation beaucoup plus étendue, beaucoup plus personnelle, et qui prête à l'arbitraire. La tendance ^{est} dorénavant d'estimer que la doctrine Monroe a pour but de maintenir la paix ^{sur le continent américain,} mais que pour maintenir la paix, les Etats-Unis peuvent être forcés dans certains cas "d'exercer des pouvoirs de police internationale". C'est là la politique dite du "big stick" qui permet ^{en fait} aux Etats-Unis d'intervenir militairement dans les affaires intérieures des républiques ^{de l'Amérique} latines pour imposer leur volonté. Il est clair que cette interprétation est contraire à la volonté même de Monroe, et que sa doctrine est maintenant défigurée.

Tels sont les faits, faits très puissants, dont le pays de M. Restrepo, la Colombie, n'est pas sans saigner encore. Il rappelle notamment les événements de Panama en 1902-1903, et le mot célèbre prononcé par le Président Roosevelt "I took Panama", au moment même où le Congrès s'efforçait de justifier ses procédés.

Sans doute, le Président ~~Roosevelt~~ ^{Wilson} a depuis donné à la Colombie des compensations, ou du moins des satisfactions morales et pécuniaires. Mais il n'empêche que les Etats de l'Amérique latine, tout en étant les amis des Etats-Unis, conservent leur défiance vis-à-vis de cette puissance. Le



Gouvernement des Etats-Unis, en effet, n'est pas un Gouvernement strictement parlementaire. C'est un Gouvernement très silencieux. On sait les pouvoirs *fort* considérables qu'exerce le Président, et il suffit qu'un homme audacieux pénètre à la Maison blanche, à Washington, pour qu'une intervention hardie soit opérée sur le sol de telle ou telle république sud-américaine sous couleur de protéger la personne ou les biens de citoyens américains. Les Etats-Unis demeurent dans leur *isolement* splendides et terribles. Vaesoli! Sans doute, car, trop puissant, cet Etat est exposé à ne pas entendre les conseils de ses amis. Mais, d'autre part, il ne connaît pour ainsi dire pas d'obstacle. C'est là le danger, étant donné la formidable disproportion des forces entre les Etats de l'Amérique centrale *et* la puissance économique et militaire des Etats-Unis. En Amérique, toutes les chancelleries, y compris celle de Washington, attendent avec impatience la réponse du Conseil à la lettre du Costa-Rica. La signature récente du Pacte Kellogg que tous les Etats de l'Amérique du Sud ^{été} ont invités à signer, ajoute encore de l'importance à la réponse que le Conseil étudie en ce moment. C'est ainsi que l'Argentine attend cette réponse avant d'adhérer au Pacte Kellogg.

Ce que l'Amérique centrale et l'Amérique du Sud tout entière attendent de la Société des Nations, c'est une réponse qui soit satisfaisante pour ces pays, c'est-à-dire qui leur donne quelques garanties. La réponse doit donc avoir avant tout un caractère rassurant pour ces Etats; mais d'autre part elle ne doit à aucun prix offenser les Etats-Unis, *Tels* sont les deux caractères essentiels, l'un positif, l'autre négatif, qu'elle doit revêtir.



M. ADATCI a lu attentivement le projet de lettre et écouté avec le plus grand intérêt les déclarations éloquentes du représentant de la Colombie. Il est tout à fait d'accord avec ce dernier et la réponse à faire au Costa-Rica doit apporter une assurance de sécurité aux Etats de l'Amérique latine, conformément aux stipulations du Pacte de la Société des Nations.

Il estime que le projet soumis aux membres du Conseil est fort bien fait, voire même qu'il n'est pas loin d'être un chef-d'oeuvre politique. Il lui semble qu'il ne compromet rien vis-à-vis des Etats-Unis; il estime donc que le Conseil commettra un acte de sagesse en l'adoptant.

Au demeurant, il convient, en effet, de peser chaque mot du texte, et il est d'accord pour qu'il soit procédé à une discussion de chacun des passages qui constituent cet important document.

La suite de la discussion est ajournée à la séance de l'après-midi.

La séance est levée à 13 heures.



CINQUANTE ET UNIÈME SESSION DU CONSEIL

2ème séance secrète tenue le 31 août ¹⁹²⁸ à 16 heures.

suite de la

Le PRESIDENT déclare ouverte la discussion générale sur le projet de réponse préparé par le Secrétariat.

M. DE AGUERO Y BETHANCOURT désire d'abord féliciter le Secrétaire Général pour le zèle et l'intelligence apportés à la rédaction du projet de réponse.

Comme représentant de Cuba, il tient à affirmer hautement qu'il n'a aucune animosité contre les Etats-Unis. D'ailleurs ces derniers sont venus en aide à Cuba dans sa guerre d'indépendance et c'est là une chose que ses compatriotes n'ont garde d'oublier.

Malgré cela, désirant rester impartial, il doit bien convenir que le problème touché par la lettre du Gouvernement de Costa-Rica n'est pas seulement un problème national pour cet Etat, mais ~~que le problème~~ ^{qu'il} touche, en réalité, tous les Etats de l'Amérique latine tant qu'ils sont. La question à l'examen est une question vitale pour ces Etats, où a grandi, depuis quelques années, une réelle méfiance à l'égard de l'application de la Doctrine de Monroe.

Il rappelle brièvement que cette doctrine, née de la suggestion du Ministre anglais Canning, est destinée à combattre les menaces dirigées de la part d'Etats européens contre la liberté récemment acquise des Etats de l'Amérique latine, peut se résumer comme suit : "L'Amérique aux Américains". Divers événements historiques se sont produits au cours du siècle passé qui prouvent qu'en effet la Doctrine de Monroe, dans son application pratique, vise longtemps



à servir de barrière à toute intention de recolonisation européenne des Etats ^{de l'}Amérique du Sud. Mais, avec le temps, la doctrine a évolué, elle a changé d'esprit. En effet, le danger européen a graduellement disparu pour l'Amérique du Sud. Actuellement, on peut affirmer qu'il n'existe pour aucun Etat latino-américain le moindre péril d'être repris ou colonisé par l'un quelconque ^{des} Etats européens.

Cette Doctrine, après avoir affirmé le principe de la non-intervention de l'Europe dans les affaires américaines, tend, au contraire, maintenant, à justifier le droit d'intervention des Etats-Unis dans les affaires intérieures des Etats de l'Amérique latine, et spécialement de l'Amérique centrale ~~du des Antilles~~. Les exemples les plus récents en sont l'Accord conclu en 1905 par le Président Roosevelt avec la République de Saint-Domingue, l'occupation américaine de Haïti en 1915 et les récents ^{de barquements} ~~interventions~~ de troupes américaines dans le Nicaragua — toutes ces interventions ~~sont~~ ^{sont prétendument} ~~apparemment~~ destinées à sauvegarder la vie et la propriété de citoyens américains en péril.

Tels sont les faits, qui d'ailleurs ont été exposés avec beaucoup de clarté par le collègue de M. de Aguëro, le représentant de la Colombie.



les Nations de
Selon le Représentant de Cuba, le grand intérêt pour l'Amérique latine consiste surtout *à* ce que la Société des Nations ne se solidarise pas avec la doctrine de Monroe comme il pourrait sembler d'après l'article 21 du Pacte. Autrement dit, au cas où un acte de force brutale serait commis à leur égard, elles veulent pouvoir demander la protection de la Société des Nations, comme c'est le droit de tous ses membres, conformément à l'article 10 du Pacte :

"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. En cas d'agression, de menace ou de danger d'agression, le Conseil avise aux moyens d'assurer l'exécution de cette obligation."

Pour se servir d'une expression pittoresque, M. de Agüero dira : Va banco !. L'enjeu est en effet redoutable: l'Amérique latine restera ou ne restera pas à la Société des Nations, selon que les nations qui la constituent se sentiront ou ne se sentiront pas protégées par elle. *ou pour qu'elles se sentent protégées, il faudra sans doute quelque peu renforcer ou compléter la tenue de la réponse.* Ces nations ne demandent à la Société des Nations aucun bénéfice, ni aucune subvention. Tout ce qu'elles veulent, c'est pouvoir compter sur les droits qui leur sont conférés par le Pacte.

M. de Agüero insiste pour que la discussion du projet de réponse soit menée alinéa par alinéa, et avec le plus grand soin. Il ne faut en effet pas qu'aucune des phrases du texte puisse donner lieu à une double interprétation possible; il ne faut pas qu'aucun des Etats de l'Amérique latine puisse croire, en prenant connaissance

de cette ^{réponse} ~~lettre~~, que la Société des Nations ne pourrait les protéger au cas où ^{ils} ~~elles~~ seraient exposés au péril même qu'^{ils} ~~elles~~ redoutent.

Il va de soi à cet égard que les Etats de l'Amérique latine qui sont représentés au Conseil ont une responsabilité particulièrement grande vis-à-vis de ceux qui ne le sont pas.

Lord CUSHENDUN désire lui aussi féliciter le Secrétaire général du projet de réponse. Il serait enclin à l'accepter tel quel.

Ce que le Gouvernement de Costa-Rica a demandé à la Société des Nations, c'est de lui donner une interprétation définie de la doctrine de Monroe. Or, cela le Conseil ne saurait le faire. S'il le faisait, ce serait un véritable désastre. Il est clair, en effet, que l'interprétation de cette déclaration unilatérale ne saurait être cherchée à Genève. C'est à Washington qu'il faut la chercher.

Il a été proposé par ~~les~~ ^{les} deux orateurs représentant les nations de l'Amérique latine de renforcer ou de préciser les termes ^{dans} ~~par~~ lesquels le projet de lettre est rédigé. ^{Lord Cushendun} Il ne laisse pas d'éprouver quelque appréhension à cet égard et désire émettre l'opinion très nette que selon lui le texte qui sera adopté ne doit en aucune manière, ni directement ni indirectement, équivaloir à une tentative faite pour interpréter la doctrine de Monroe.

La question est de si grande importance qu'il se permet de suggérer que toutes les propositions d'amendements soient soumises par écrit. De cette façon, elles pourront être examinées de plus près et il sera possible de les

peser très soigneusement, afin qu'en aucun cas l'introduction de ces amendements ne puisse produire de conséquences fâcheuses.

Y BETHANCOURT

Répondant à Lord Cushendun, M. de AGUERO fait observer qu'il ne songe aucunement que la Société des Nations puisse donner une interprétation de la doctrine de Monroe. Il est en principe d'accord avec la rédaction du projet. Tout ce qu'il proposerait, ce serait une addition qui permettrait d'intercaler une phrase de l'article 10 du Pacte.

M. von SCHUBERT désire formuler une remarque générale sur la rédaction du projet.

Il se réfère au paragraphe commençant: "Lors des délibérations relatives à l'adoption de l'article 21, il fut expliqué que cet article ne pouvait avoir pour effet" Ce paragraphe renvoie donc aux délibérations qui ont précédé la rédaction du Pacte. Or M. von Schubert se demande si en interprétant un article du Pacte, le Conseil a le droit d'invoquer pareil précédent. Il lui semble que si le Conseil cherche à donner pareille interprétation, il devrait se baser sur le Pacte lui-même.

La question n'est pas d'une très grande importance pour l'instant, mais il croit pourtant devoir soumettre cette appréhension à la considération de ses collègues.

M. VILLEGAS estime que le projet de réponse au Ministre des Affaires étrangères de Costa-Rica précise d'une façon très heureuse les points qui sont l'objet des préoccupations d'ordre juridique exprimés dans la note du Costa-Rica au Conseil.

En effet, les antécédents historiques de l'article 21 du Pacte, qui sont relevés dans le projet, mettent en

lumière le vrai sens de la citation de la doctrine de Monroe.
Cette citation, il ne faut pas l'oublier, fut faite à titre
d'exemple.

Un passage du projet paraît essentiel à M. Villegas:
c'est celui qui affirme que l'article 21 se bornait à viser
les engagements internationaux sans leur donner une sanction
ou une validité qu'ils n'auraient pas possédée auparavant, et
que la définition n'incomberait qu'aux Etats ayant accepté
inter se de tels engagements.

Tel est, à son avis, le point de départ ^{du malentendu} qui s'est
toujours produit autour de l'article 21 et que le projet de
réponse au Costa-Rica éclaircit suffisamment. La doctrine
de Monroe n'a ~~ajamais~~ jamais été un engagement international
ou une entente régionale. Les Etats-Unis eux-mêmes, par la
voix de leurs hommes d'Etat responsables, et à plusieurs
reprises, ont confirmé qu'il s'agit d'une déclaration unila-
térale, et, au cours des Conférences panaméricaines, où l'oc-
casion aurait pu facilement se présenter, aucun pays n'a cher-
ché à la convertir en un engagement international américain.

La déclaration du Président Monroe, depuis qu'elle
fut formulée, et dans sa conception fondamentale, a valu de
grands bienfaits à l'Amérique pendant un long intervalle de
temps, et cette conception ne saurait, à son avis, aller plus
loin qu'interdire aux Etats des autres continents l'occupation
d'une portion quelconque de territoire américain pour fins de
conquête ou de domination politique.

Le Chili ne saurait donc admettre aucune autre
interprétation susceptible de porter atteinte, fût-ce seule-
ment en apparence, à la pleine souveraineté et à l'indépen-
dance de chacune des nations américaines. Il est certain que
tous les Etats du continent américain, à commencer par le
grand pays ^{où} est née la doctrine, se rallie ^{nt} à cette conception.

Etant donné les considérations qu'il vient d'exprimer, M. Villegas est particulièrement heureux de constater ceci: dans le projet soumis à l'examen du Conseil, il est constaté que le Pacte de la Société des Nations forme un ensemble qui crée pour tous les Membres de la Société, dans l'oeuvre commune de paix et de coopération internationale, des droits égaux et des obligations égales.

M. SCIALOJA s'empresse de donner à entendre qu'il est très favorable lui aussi au projet du Secrétaire général. Ce projet s'est en effet tenu, en substance, dans les limites voulues, en sorte que le Conseil ne sort pas de sa compétence. Peut-être, cependant, quelque chose pourrait-il y être changé avec avantage.

Il lui semble que l'observation de M. von Schubert contient beaucoup de vrai. A son avis, les actes préparatoires du Pacte n'ont pas une grande valeur. Seul des quatorze membres ici présents, il a participé à ces séances, et il peut assurer ses collègues qu'il n'y a pas grande authenticité dans ce qui a été publié. Les projets n'ont pas été distribués à tous les membres de la Commission, car il y a eu une période de préparation pendant laquelle les conversations ont été conduites entre l'Angleterre et les Etats-Unis, sans que les autres Etats fussent tenus au courant. Ces actes préparatoires peuvent être importants pour l'histoire, mais on ne saurait y voir des documents témoignant des intentions communes qu'auraient eues les rédacteurs du Pacte.

On a parlé de procès-verbaux des séances préparatoires. Or, il n'y a pas eu de procès-verbaux. Il n'y a pas eu de secrétariat de la Commission. Aucun membre ayant pris part à la discussion n'a jamais reçu de procès-verbaux dont

...

quelques notes prises par des secrétaires de membres individuels. Mais en général ces secrétaires prenaient seulement les notes qui intéressaient leur propre Etat. M. Scialoja a vu ces soi-disant procès-verbaux de séance. Ils ne sont certes pas le miroir de la vérité. Sans doute, on^{n'} y trouve rien de délibérément faux, mais il y manque les deux tiers de la vérité. Il conviendrait de connaître l'histoire entière; or, il n'y^{en} a là que des morceaux.

Il se rappelle, par exemple, un fait. Dans une séance importante relative à un article du Pacte, le représentant^{de} d'Italie, M. Orlando, a prononcé le discours le plus long. Or, il est réduit à deux lignes seulement dans le procès-verbal. Soit dit incidemment, M. Orlando était en parfait désaccord avec M. Scialoja. Après la séance, il y eut encore entre eux deux une très longue discussion sur les points au sujet desquels ils avaient des vues divergentes. C'est suffisamment dire combien peu les procès-verbaux de ces séances étaient le miroir de la discussion.

M. Scialoja ne pense donc pas que dans un document officiel il faille trop appuyer sur les travaux préparatoires tels qu'ils ont été publiés. Ces travaux préparatoires n'ont pas plus de valeur que tels ou tels travaux parlementaires préparatoires. Parfois, c'est exactement le contraire du projet soumis à l'origine qui a été en fait adopté par la suite.

M. Scialoja estime donc qu'il convient de s'en tenir au texte même du Pacte, c'est le seul qui ait été accepté par les Etats entrés à la Société après la constitution première de celle-ci.

Il rappellera à cet égard la dramatique séance où le Président Wilson a fait sa première proposition de ce qui est devenu par la suite l'article 21 du Pacte. Les Membres avaient plusieurs fois discuté la question de savoir si d'après la constitution de la Société des Nations il était possible de former des alliances spéciales.

Chacun sait que, dans les circonstances actuelles, de pareilles alliances, des traités à deux, à trois, ou à quatre, sont parfaitement possibles. Mais, à ce moment-là, dans l'idée du Président Wilson, la Société des Nations était conçue comme une vraie société qui devait se substituer à tout le droit international précédent, grâce à des articles précis et clairs. D'après cette conception, des alliances spéciales pouvaient se révéler comme inutiles et par conséquent dangereuses. C'est dire que Wilson se trouvait dans une situation contradictoire. Il était Jésus-Christ ^{fait} ~~le~~ Chef d'Etat, comme M. Scialoja le lui a dit lui-même.

Il s'est avisé que s'il rentrait aux Etats-Unis avec un Pacte excluant totalement la possibilité d'ententes régionales et ~~maintenant~~ condamnant par conséquent la doctrine de Monroe, il aurait été sifflé. Il l'a été en fait, mais pour autre chose. Il a donc suggéré l'article 21, texte uniquement destiné à sauvegarder la doctrine de Monroe.

Revenant à la réponse qu'il convient de faire au Gouvernement du Costa-Rica, M. Scialoja constate que le projet qu'il a sous les yeux correspond à l'esprit et à la lettre de cet article 21. Il n'y est pas parlé de la doctrine de Monroe en soi, mais uniquement ~~de~~ ^{de} ses rapports avec le Pacte de la Société des Nations. Plusieurs membres ont demandé à

Wilson comment il entendait cette doctrine. Il a répondu lui-même: "Il convient de considérer avant tout les rapports de l'Europe et de l'Amérique". Il reconnaît ^{ssait} que l'Amérique n'avait pas le droit de s'ingérer dans les affaires européennes. Il ne faut naturellement pas prendre à la lettre ces interprétations. Le Président Wilson s'était en effet bel et bien ingéré dans les affaires de l'Europe.

La doctrine de Monroe a été définie dans son caractère juridique "entente régionale". Or, s'il y a "entente régionale", il ne saurait s'agir de la prépondérance d'une des nations sur les autres. Si un Etat s'ingère dans les affaires des autres Etats ayant conclu cette entente régionale, sans leur consentement ou contre leur volonté, il n'y a évidemment pas d'"entente". Toute "entente" peut donc être respectée par la Société des Nations, si elle est entendue dans ce sens.

Autrement dit, quand les Américains sont d'accord entre eux, les Européens ne doivent pas s'ingérer dans leurs affaires.

M. Scialoja croit que la réponse se tient parfaitement dans cet ordre d'idées. Tout au plus suggérerait-il peut-être que quelques mots soient légèrement modifiés.

M. PAUL-BONCOUR a lu avec une attention extrême le projet de réponse du Secrétariat, dont tous sentent la gravité. Il a prêté une attention non moindre et non moins déférente aux observations de ses collègues de l'Amérique latine. Cette attention, il la leur devait bien, car en d'autres circonstances, ils ont bien voulu se mêler aux difficultés de l'Europe. Aussi est-il pleinement décidé à suivre docilement les suggestions des Etats de l'Amérique latine.

31.08.1928

Il semble se dégager de leurs déclarations qu'ils acceptent dans ses grandes lignes le projet de réponse, comme lui-même l'accepte aussi. Néanmoins, le représentant de Cuba a donné à entendre que peut-être souhaiterait-il voir plus fortement marqué le droit de la Société des Nations à intervenir. Certes l'interprétation de la doctrine de Monroe doit être cherchée à Washington et non pas à Genève. Mais l'interprétation du Pacte appartient à Genève, et à Genève seule. Les Etats de l'Amérique latine ont le droit de se demander si aucune interprétation du Pacte ne pourra, le cas échéant, les jeter en quelque sorte en dehors du Pacte. D'ailleurs la réponse contient à cet égard un passage très net.

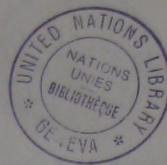
Se référant à l'observation qui a été faite par M. von Schubert, M. Paul-Boncour se permettra d'exprimer ses vues sur ce sujet. Cette question de l'authenticité des actes préparatoires du Pacte est un point dont l'importance dépasse le cas actuellement soumis au Conseil. Ce dernier le retrouvera en face de lui tôt ou tard. Peut-on se dispenser, en interprétant le Pacte, de se fonder sur les travaux préparatoires?

M. Paul-Boncour a été impressionné par les paroles de M. Scialoja dont l'opinion a une double autorité, d'abord parce qu'il est grand juriste, et d'autre part, parce qu'il fut présent à l'élaboration du Pacte. Il lui semble toutefois que l'opinion de M. Scialoja procède d'un acte d'humilité de sa part. Certes le prestige de tous travaux préparatoires s'atténue quand on y participe. Mais il n'en est pas moins vrai que les rédacteurs du Traité de paix étaient d'éminentes personnalités, d'éminents juristes. Reste-t-il trace officiell



de ces travaux préparatoires? Si oui, il semble bien difficile qu'on n'y fasse pas appel quand le texte du Pacte demeure obscur à sa seule lumière. M. Paul-Boncour croyait savoir qu'il existait des procès-verbaux. Sans doute, ils ne sont qu'entre les mains des Gouvernements qui ont participé à l'élaboration de ces instruments. Si un jour la question de l'interprétation de parties du Pacte se posait, il serait bon que ces procès-verbaux fussent versés aux archives de la Société des Nations. Il a certainement dû rester des traces suffisantes de ces travaux si importants. Dans cet ordre d'idées, M. Paul-Boncour lit les passages des procès-verbaux relatif à la séance dramatique à laquelle M. Scialoja a fait allusion. Certes il peut n'y avoir que des parties de la vérité dans ces procès-verbaux, mais une trace matérielle a été gardée de ces discussions et leur texte peut donner autorité aux dispositions du Pacte.

Le SECRETAIRE GENERAL désire, avant de discuter le projet, remercier les membres du Conseil pour les remarques flatteuses qu'ils ont bien voulu faire à son sujet. Il en reporte le mérite sur ceux de ~~XXXX~~ ses collaborateurs qui l'ont assisté dans cette rédaction. Se référant à la lettre même adressée au Conseil par le Secrétaire d'Etat aux affaires étrangères du Costa-Rica, il fait observer que le Gouvernement de ce dernier pose, à vrai dire, deux questions définies. Il désire savoir: 1°) comment ^{le Comité des Nations} ~~l'~~ interprète la doctrine de Monroe; et 2°) quelle est la portée qui a été donnée à cette doctrine lorsqu'elle a été mentionnée dans l'article 21 du Pacte.



Il eut été aisé de rédiger une très brève réponse rappelant tout simplement que les personnalités qui ont rédigé le Pacte ont trouvé inopportun de donner une interprétation de la doctrine de Monroe. Il eut été non moins aisé d'ajouter que le Conseil n'est pas compétent pour interpréter des articles du Pacte, ce droit appartenant évidemment aux Etats membres ou peut-être à l'Assemblée. Quant à la portée que l'on a voulu donner à cette doctrine, le Secrétaire général admet en effet avec M. Scialoja que les textes préparatoires sont insuffisants en eux-mêmes. Toutefois, en consultant ces actes, on y a trouvé des principes généraux qui permettent parfaitement au Conseil de faire des déclarations dont on ne pourra dire qu'elles sont inexacts. Le Conseil, dans le projet de réponse, n'interprète pas la doctrine. Il se contente de citer des renseignements que l'on peut considérer comme exacts.

Au demeurant il est aisé d'amender le texte dans le sens suggéré par M. Scialoja et d'éviter toute allusion aux actes préparatoires du Pacte.

A son avis, le projet de réponse que le Conseil a sous les yeux vaut mieux qu'une réponse qui se serait contentée de rappeler que les fondateurs de la Société n'ont pas jugé à propos de définir la doctrine de Monroe. D'autre part, le Secrétaire général fait observer qu'en rappelant dans la réponse que les articles qui composent le Pacte créent pour tous les Membres de la Société avec des obligations égales, des droits égaux, on est allé plus loin même que ne le demandait le Costa-Rica, lequel se bornait à demander quelle était la portée donnée à la doctrine de Monroe lorsqu'elle a été mentionnée dans l'article 21 du Pacte.



Le désir a été exprimé que le texte de la réponse fût rendu plus précis sur certains points. Il se permet de faire observer qu'un excès de précision peut être plus dangereux que la simple citation qui a été faite du préambule du Pacte.

Le PRESIDENT déclare la discussion générale terminée et invite ses collègues à procéder à une première lecture du document. Ce dernier sera, pour les besoins de la cause, divisé en trois parties. Chaque membre pourra proposer dans l'ordre voulu tel amendement dont il est partisan.

