

BERICHTE UND URKUNDEN

VÖLKERRECHT

Dokumente zu den europäischen Paktverhandlungen und zur Wiederherstellung der deutschen Wehrfreiheit¹⁾

1. Vertrag über gegenseitige Hilfeleistung zwischen Frankreich und der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken vom 2. Mai 1935²⁾

Le comité central exécutif de l'Union des Républiques soviétiques socialistes, et le président de la République française,

Animés du désir d'affermir la paix en Europe et d'en garantir les bienfaits à leurs pays respectifs en assurant plus complètement l'exacte application des dispositions du Pacte de la Société des Nations visant à maintenir la sécurité nationale, l'intégrité territoriale et l'indépendance politique des Etats,

Décidés à consacrer leurs efforts à la préparation et à la conclusion d'un accord européen ayant cet objet et, en attendant, à contribuer, autant qu'il dépend d'eux, à l'application efficace des dispositions du Pacte de la Société des Nations,

Ont résolu de conclure un traité à cet effet et ont désigné pour leurs plénipotentiaires, savoir:

Le comité central exécutif de l'Union des Républiques soviétiques socialistes:

M. Vladimir Potemkine, membre du comité central exécutif, ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire de l'Union des Républiques soviétiques socialistes près le président de la République française,

Le président de la République française:

M. Pierre Laval, sénateur, ministre des affaires étrangères,

Lesquels, après avoir échangé leurs pleins pouvoirs reconnus en bonne et due forme, sont convenus des dispositions suivantes:

Article premier. — Au cas où la France ou l'U. R. S. S. serait l'objet d'une menace ou d'un danger d'agression de la part d'un Etat européen, l'U. R. S. S. et réciproquement la France s'engagent à procéder mutuellement à une consultation immédiate en vue des mesures à prendre pour l'observation des dispositions de l'article 10 du Pacte de la Société des Nations.

¹⁾ s. diese Zeitschr. Bd. V, H. 2, S. 321; vgl. auch Bd. IV, S. 893, Bd. V, H. 1, S. 109, H. 2, S. 401.

²⁾ La Documentation Internationale, 2. Jg. 1935, Nr. 13, S. 207 f.

Die Präambel und Art. I—III des Vertrages sowie Ziff. 1 und 3 des Unterzeichnungsprotokolls entsprechen der Präambel und Art. I—III bzw. den Ziff. 1 und 3 des Unterzeichnungsprotokolls des Vertrages über gegenseitige Hilfeleistung zwischen der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken und der Tschechoslowakischen Republik vom 16. Mai 1935, s. unten S. 603.

Art. 2. — Au cas où, dans les conditions prévues à l'article 15, paragraphe 7, du Pacte de la Société des Nations, la France ou l'U. R. S. S. serait, malgré les intentions sincèrement pacifiques des deux pays, l'objet d'une agression non provoquée de la part d'un Etat européen, l'U. R. S. S. et réciproquement la France se prêteront immédiatement aide et assistance.

Art. 3. — Prenant en considération que, d'après l'article 16 du Pacte de la Société des Nations, tout membre de la Société qui recourt à la guerre contrairement aux engagements pris aux articles 12, 13 ou 15 du Pacte est ipso facto considéré comme ayant commis un acte de guerre contre tous les autres membres de la Société, la France et réciproquement l'U. R. S. S. s'engagent, au cas où l'une d'elles serait, dans ces conditions et malgré les intentions sincèrement pacifiques des deux pays, l'objet d'une agression non provoquée de la part d'un Etat européen, à se prêter immédiatement aide et assistance en agissant par application de l'article 16 du Pacte.

La même obligation est assumée pour le cas où la France ou l'U. R. S. S. serait l'objet d'une agression de la part d'un Etat européen dans les conditions prévues à l'article 17, paragraphes 1 et 3, du Pacte de la Société des Nations.

Art. 4. — Les engagements ci-dessus stipulés étant conformes aux obligations des hautes parties contractantes en tant que membres de la Société des Nations, rien dans le présent traité ne sera interprété comme restreignant la mission de celle-ci de prendre les mesures propres à sauvegarder efficacement la paix du monde ou comme restreignant les obligations découlant pour les hautes parties contractantes du Pacte de la Société des Nations.

Art. 5. — Le présent traité, dont les textes français et russe feront également foi, sera ratifié et les instruments de ratification seront échangés à Moscou aussitôt que faire se pourra. Il sera enregistré au secrétariat de la Société des Nations.

Il prendra effet dès l'échange des ratifications et restera en vigueur pendant cinq ans. S'il n'est pas dénoncé par une des hautes parties contractantes avec un préavis d'un an au moins avant l'expiration de cette période, il restera en vigueur sans limitation de durée, chacune des hautes parties contractantes pouvant alors y mettre fin par une déclaration à cet effet avec préavis d'un an.

En foi de quoi, les plénipotentiaires ont signé le présent traité et y ont apposé leurs sceaux.

Fait à Paris, en double expédition, le 2 mai 1935.

Protocole de signature

Au moment de procéder à la signature du traité d'assistance mutuelle franco-soviétique en date de ce jour, les plénipotentiaires ont signé le protocole suivant qui sera compris dans l'échange des ratifications du traité:

I. — Il est entendu que l'effet de l'article 3 est d'obliger chaque partie contractante à prêter immédiatement assistance à l'autre en se conformant immédiatement aux recommandations du Conseil de la Société des Nations, aussitôt qu'elles auront été énoncées en vertu de l'article 16 du Pacte. Il est également entendu que les deux parties contractantes agiront de concert pour obtenir que le Conseil énonce ses recommandations avec toute la rapidité qu'exigeront les circonstances et que, si néanmoins le Conseil, pour une raison quelconque, n'énonce aucune recommandation ou s'il n'arrive pas à un vote unanime, l'obligation d'assistance n'en recevra pas moins application.

Il est également entendu que les engagements d'assistance prévus dans le présent traité ne visent que le cas d'une agression effectuée contre le territoire propre de l'une ou de l'autre partie contractante.

II. — L'intention commune des deux gouvernements étant de ne contredire en rien, par le présent traité, les engagements précédemment assumés envers des Etats tiers par la France et par l'U. R. S. S. en vertu de traités publiés, il est entendu que les dispositions dudit traité ne pourront pas recevoir une application qui, étant incompatible avec des obligations conventionnelles assumées par une partie contractante, exposerait celle-ci à des sanctions de caractère international.

III. — Les deux gouvernements, estimant désirable la conclusion d'un accord régional qui tendrait à organiser la sécurité entre Etats contractants et qui pourrait comporter ou que pourraient accompagner d'autre part des engagements d'assistance mutuelle, se reconnaissent la faculté de participer, de leur consentement mutuel, le cas échéant, à de semblables accords dans telle forme, directe ou indirecte, qui paraîtrait appropriée, les engagements de ces divers accords devant se substituer à ceux résultant du présent traité.

IV. — Les deux gouvernements constatent que les négociations qui viennent d'avoir pour résultat la signature du présent traité ont été engagées à l'origine, en vue de compléter un accord de sécurité englobant les pays du nord-est de l'Europe, à savoir l'U. R. S. S., l'Allemagne, la Tchécoslovaquie, la Pologne et les Etats baltes voisins de l'U. R. S. S.; à côté de cet accord devait être conclu un traité d'assistance entre l'U. R. S. S., la France et l'Allemagne, chacun de ces trois Etats devant s'engager à prêter assistance à celui d'entre eux qui serait l'objet d'une agression de la part de l'un de ces trois Etats.

Bien que les circonstances n'aient pas jusqu'ici permis la conclusion de ces accords, que les deux parties continuent à considérer comme désirable, il n'en reste pas moins que les engagements énoncés dans le traité d'assistance franco-soviétique doivent être entendus comme ne devant jouer que dans les limites envisagées dans l'accord tripartite antérieurement projeté. Indépendamment des obligations découlant du présent traité, il est rappelé en même temps que, conformément au pacte franco-soviétique de non-agression signée le 29 novembre 1932 et sans porter par ailleurs atteinte à l'universalité des engagements de ce pacte, au cas où l'une des deux parties deviendrait l'objet d'une agression de la part d'une ou de plusieurs tierces puissances européennes non visées dans l'accord tripartite ci-dessus mentionné, l'autre partie contractante devra s'abstenir, pendant la durée du conflit, de toute aide ou assistance directe ou indirecte à l'agresseur ou aux agresseurs, chaque partie déclarant d'ailleurs n'être liée par aucun accord d'assistance qui se trouverait en contradiction avec cet engagement.

Fait à Paris, le 2 mai 1935.

2. Erklärung des britischen Staatssekretärs für auswärtige Angelegenheiten, Sir John Simon, über die Rückwirkungen des französisch-sowjetrussischen Pakts auf den Locarno-Vertrag, vom 2. Mai 1935¹⁾

A very important question was put by my right hon. Friend the Member for Darwen (Sir H. Samuel), a very important question, in the course of a very interesting speech. It is much easier to put that question in a short

¹⁾ Parl. Deb., H. C., Bd. 301 Sp. 681.

sentence than to answer it exhaustively, with every possible variation. I will ask the Committee to allow me to answer the question dogmatically in two or three sentences. We shall have other opportunities, no doubt, of considering any conceivable complications or variations that may be suggested. His question was this. He was referring to the Treaty of Locarno, of which he is a supporter, and he said that there was some concern, and he would like to be assured, as to whether the responsibilities of this country—what he called the automatic responsibilities—under the Treaty of Locarno would be extended or affected if there were a Franco-Russian agreement and if thereafter conflict arose between Russia and Germany. The Committee is aware, if the report which reaches me is well founded, that in fact an agreement between France and Soviet Russia has been signed this evening. Therefore, my right hon. Friend's question is a very pertinent one.

Let us consider it. Suppose that Russia and Germany were to get into conflict and that France went to the help of Russia by invading Germany, would that bring this country automatically, as my right hon. Friend says, in on the side of Germany? The answer is, "No." If Germany attacks Russia and in view of a Franco-Russian treaty of mutual assistance France goes to the assistance of Russia by attacking Germany, the Locarno Treaty does not put this country in those circumstances under any obligation to go to the assistance of Germany. That is a general proposition, and I think that I shall be confirmed in it by my right hon. Friend the Member for West Birmingham (Sir A. Chamberlain). There is, for the purpose of completeness and accuracy, a proviso which should be stated, and it is this. In order that that should be the position, in order that Germany should have no claim under Locarno upon us, then, of course, the assistance of France to Russia must be given in virtue of certain stipulations of the Covenant of the League of Nations, Article XVI and Article XV, paragraph 7, which is referred to in the Treaty of Locarno itself. The terms of the prospective Franco-Russian pact, so far as they were known to us—of course, we shall get this confirmed now—are, we are assured, such that all its provisions will be subordinate to the operation of the Locarno Treaty. It follows, therefore, that British obligations will not be increased any more than they were increased under the Locarno Treaty or by the treaties of mutual assistance which France concluded at the same time with Poland and Czechoslovakia ¹⁾.

3. Communiqué über die sowjetrussisch-französischen Besprechungen in Moskau vom 15. Mai 1935 ²⁾

MM. Staline, Molotov, Litvinov et M. Pierre Laval ont exprimé leur satisfaction de l'accord signé à Paris le 2 mai 1935, qui a établi les obligations d'assistance mutuelle entre l'Union soviétique et la France et qui en a fixé l'interprétation.

Au cours de leurs entretiens à Moscou les 13, 14 et 15 mai, les représentants de l'Union soviétique et de la France ont pu constater l'esprit d'amicale confiance créé entre eux par cet accord, et dont l'heureuse influence s'est fait sentir dans l'examen de toutes les questions d'ordre franco-soviétique ou européen intéressant la collaboration des deux gouvernements.

¹⁾ Vgl. auch die Erklärungen des britischen Staatssekretärs für auswärtige Angelegenheiten vom 7. II. 1933, unten S. 606 Anm. 2.

²⁾ Le Temps, 17. 5. 1935.

Ils ont procédé à cet examen avec la plus entière franchise et ont pu ainsi s'assurer que leurs efforts constants, dans toutes les entreprises diplomatiques envisagées, tendaient clairement au même but essentiel: le maintien de la paix dans l'organisation de la sécurité collective.

Ils ont été pleinement d'accord pour reconnaître, dans l'état actuel de la situation internationale, les obligations qui s'imposent aux Etats sincèrement attachés à la sauvegarde de la paix et qui ont clairement manifesté cette volonté de paix par leur participation à toute recherche de garanties mutuelles.

Le devoir tout d'abord leur incombe, dans l'intérêt même du maintien de la paix, de ne laisser affaiblir en rien les moyens de leur défense nationale. A cet égard, M. Staline comprend et approuve pleinement la politique de défense nationale faite par la France pour maintenir sa force armée au niveau de sa sécurité.

Les représentants soviétiques et français ont, d'autre part, confirmé leur résolution de ne rien négliger dans la poursuite de leur collaboration, pour accroître avec l'aide de tous les gouvernements solidaires une politique de paix, d'amélioration des conditions politiques, qui peut seule rétablir entre peuples la confiance indispensable au développement des intérêts matériels et moraux de la collectivité européenne.

Il a été reconnu notamment que la conclusion du pacte d'assistance mutuelle entre l'Union soviétique et la France ne diminue en rien l'intérêt de poursuivre sans délai la réalisation d'un pacte régional en Europe orientale, qui réunirait les parties contractantes primitivement envisagées, sur la base d'engagements de non-agression, de consultation, et non-assistance à l'agresseur. Les deux gouvernements continueront d'associer leurs efforts pour l'aménagement à cet effet de la procédure diplomatique la plus appropriée.

En faisant état publiquement de ces dispositions communes, les représentants de la France et de l'Union soviétique ont conscience d'affirmer leur fidèle attachement à une oeuvre constructive qui, loin d'exclure aucune contribution, ne peut trouver sa pleine réalisation que dans la libre et sincère collaboration de tous les Etats intéressés.

4. Vertrag über gegenseitige Hilfeleistung zwischen der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken und der Tschechoslowakischen Republik vom 16. Mai 1935¹⁾

Das Zentralexekutivkomitee der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken und der Präsident der Tschechoslowakischen Republik,

beseelt von dem Wunsche, den Frieden in Europa zu festigen und ihren Ländern seine Wohltaten zu garantieren, indem sie die genaue Anwendung der Bestimmungen der Völkerbundssatzung, welche die Aufrechterhaltung der nationalen Sicherheit, der Unversehrtheit des Gebiets und der politischen Unabhängigkeit der Staaten zum Ziel haben, in vollständigerer Weise sichern,

entschlossen, ihre Anstrengungen der Vorbereitung und dem Abschluß eines europäischen Abkommens mit diesem Ziele zu widmen und bis dahin,

¹⁾ Übersetzung des Instituts nach dem amtlichen russischen Text, *Izvestija* vom 18. Mai 1935, Nr. 116; französ. Text in *La Documentation Internationale*, 1935, Nr. 14, S. 219.

Über das Verhältnis dieses Vertrages zu dem französisch-sowjetrussischen Vertrag vom 2. Mai 1935 vgl. oben S. 599 Anm. 2.

soweit es von ihnen abhängt, zur wirksamen Anwendung der Bestimmungen der Völkerbundssatzung beizutragen,

haben beschlossen, zu diesem Zweck einen Vertrag abzuschließen und haben zu ihren Bevollmächtigten ernannt:

das Zentralexekutivkomitee der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken: Herrn Sergej Alexandrowsky, außerordentlichen Gesandten und bevollmächtigten Minister der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken in der Tschechoslowakei,

der Präsident der Tschechoslowakischen Republik: Herrn Eduard Benesch, Minister des Auswärtigen,

die sich nach Austausch ihrer in guter und gehöriger Form befundenen Vollmachten über folgende Bestimmungen geeinigt haben:

Art. I. — Für den Fall, daß die Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken oder die Tschechoslowakische Republik Gegenstand einer Drohung oder einer Angriffsgefahr von seiten irgendeines europäischen Staates sein sollte, verpflichten sich die Tschechoslowakische Republik und entsprechend die Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken, gegenseitig eine sofortige Konsultierung im Hinblick auf die Maßnahmen vorzunehmen, die zur Einhaltung der Bestimmungen des Art. 10 der Völkerbundssatzung zu ergreifen sind.

Art. II. — Für den Fall, daß unter den im Art. 15 § 7 der Völkerbundssatzung vorgesehenen Bedingungen die Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken oder die Tschechoslowakische Republik trotz der aufrichtig friedfertigen Absichten beider Länder Gegenstand eines nicht herausgeforderten Angriffs von seiten irgendeines europäischen Staates sein sollte, werden die Tschechoslowakische Republik und entsprechend die Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken einander sofort Hilfe und Beistand gewähren.

Art. III. — Indem sie berücksichtigen, daß laut Art. 16 der Völkerbundssatzung jedes Mitglied des Völkerbundes, das entgegen den in den Artikeln 12, 13 und 15 der Satzung übernommenen Verpflichtungen zum Kriege schreitet, ipso facto als eine Macht angesehen wird, die eine Kriegshandlung gegen alle anderen Bundesmitglieder begangen hat, verpflichten sich die Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken und entsprechend die Tschechoslowakische Republik für den Fall, daß eine von ihnen unter diesen Bedingungen und trotz der aufrichtig friedfertigen Absichten beider Länder Gegenstand eines nicht herausgeforderten Angriffs von seiten irgendeines europäischen Staates sein sollte, sich sofort Hilfe und Beistand unter Anwendung der Bestimmungen des Art. 16 der Satzung zu gewähren.

Dieselbe Verpflichtung wird für den Fall übernommen, daß die Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken oder die Tschechoslowakische Republik Gegenstand eines Angriffs von seiten eines europäischen Staates unter den in Art. 17 §§ 1 und 3 der Völkerbundssatzung vorgesehenen Bedingungen sein sollte.

Art. IV. — Unbeschadet der vorhergehenden Bestimmungen des gegenwärtigen Vertrages wird festgesetzt, daß, wenn einer der Hohen Vertragsschließenden Teile Gegenstand eines Angriffs durch eine dritte oder mehrere dritte Mächte unter Bedingungen sein sollte, die keine Grundlage zur Gewährung von Hilfe und Beistand im Rahmen des gegenwärtigen Vertrages

bieten, sich der andere Hohe Vertragschließende Teil verpflichtet, während der Dauer des Konfliktes weder unmittelbar noch mittelbar dem Angreifer oder den Angreifern Hilfe und Beistand zu gewähren, wobei jeder der vertragschließenden Teile erklärt, daß er durch kein Abkommen über Hilfeleistung gebunden ist, das zu dieser Verpflichtung im Widerspruch steht.

Art. V. — Da die oben festgesetzten Verpflichtungen den Pflichten der Hohen Vertragschließenden Teile als Mitglieder des Völkerbundes entsprechen, wird nichts im gegenwärtigen Vertrag als Einschränkung der Aufgabe des Völkerbundes, die zur wirksamen Sicherung des Weltfriedens geeigneten Maßnahmen zu ergreifen, oder als Einschränkung der Verpflichtungen, die sich aus der Völkerbundssatzung für die Hohen Vertragschließenden Teile ergeben, ausgelegt werden.

Art. VI. — Der gegenwärtige Vertrag, dessen russischer und tschechischer Wortlaut gleiche Kraft haben, wird ratifiziert werden, und die Ratifikationsurkunden werden sobald als möglich in Moskau ausgetauscht werden. Er wird beim Völkerbundssekretariat eingetragen werden.

Er wird mit dem Austausch der Ratifikationsurkunden in Kraft treten und fünf Jahre in Kraft bleiben. Wenn er nicht von einem der Hohen Vertragschließenden Teile mindestens ein Jahr vor Ablauf dieses Zeitabschnittes gekündigt wird, bleibt er ohne zeitliche Begrenzung in Kraft, wobei jeder der Hohen Vertragschließenden Teile ihn durch eine entsprechende Erklärung mit einer Kündigungsfrist von einem Jahr außer Kraft setzen kann.

Zu Urkund dessen haben die Bevollmächtigten diesen Vertrag unterzeichnet und mit ihren Siegeln versehen.

Ausgefertigt in Prag in zwei Exemplaren. 16. Mai 1935.

Unterzeichnungsprotokoll

Gleichzeitig mit der Unterzeichnung des sowjetrussisch-tschechoslowakischen Vertrages über gegenseitige Hilfeleistung vom heutigen Datum haben die Bevollmächtigten folgendes Protokoll unterzeichnet, das in den Austausch der Ratifikationsurkunden mit einbegriffen wird.

1. — Es gilt als verabredet, daß aus Art. III die Verpflichtung jedes vertragschließenden Teiles folgt, dem andern sofort Hilfe zu gewähren, wobei er sich unverzüglich nach den Empfehlungen des Völkerbundsrates richten wird, sobald diese auf Grund von Art. 16 der Satzung gegeben worden sind.

Es gilt gleichfalls als verabredet, daß die beiden vertragschließenden Teile gemeinschaftlich vorgehen werden, um zu erreichen, daß der Völkerbundsrat seine Empfehlungen mit all der Schnelligkeit gibt, die die Umstände fordern, und daß, wenn der Völkerbundsrat aus irgendeinem Grunde trotzdem keine Empfehlungen gibt oder wenn im Völkerbundsrat kein einstimmiger Beschluß zustande kommt, die Verpflichtung zur Hilfeleistung nichtsdestoweniger zu erfüllen ist. Es gilt gleichfalls als verabredet, daß die in diesem Vertrage vorgesehenen Verpflichtungen zur Hilfeleistung sich nur auf den Fall beziehen, daß ein Angriff gegen das eigene Gebiet des einen oder des andern vertragschließenden Teiles erfolgt.

2. — Die beiden Regierungen stellen fest, daß die in den Art. I, II und III vorgesehenen Verpflichtungen dieses Vertrages, der in dem Bestreben geschlossen ist, die mit dem französisch-sowjetrussischen Vertrag vom 2. Mai 1935 begonnene Schaffung eines regionalen Sicherheitssystems in Osteuropa

zu fördern, sich auf den Umfang beschränken, der in § 4 des Unterzeichnungsprotokolls des genannten Vertrages festgesetzt ist. Gleichzeitig erkennen die beiden Regierungen an, daß die Verpflichtungen zu gegenseitiger Hilfeleistung nur insoweit zwischen ihnen gelten werden, als dem angegriffenen Teil unter den in diesem Vertrag vorgesehenen Bedingungen Hilfe durch Frankreich geleistet wird.

3. — Da beide Regierungen den Abschluß eines der Organisierung der Sicherheit der vertragschließenden Staaten dienenden regionalen Abkommens, das auch Verpflichtungen der gegenseitigen Hilfeleistung enthalten oder von solchen begleitet sein könnte, für wünschenswert erachten, räumen sie sich die Befugnis ein, mit gegenseitiger Zustimmung an solchen Abkommen in der als geeignet erscheinenden unmittelbaren oder mittelbaren Form gegebenenfalls teilzunehmen, wobei die Verpflichtungen dieser Abkommen an die Stelle der aus dem vorliegenden Vertrag folgenden Verpflichtungen treten sollen.

Ausgefertigt in Prag in zwei Exemplaren. 16. Mai 1935.

5. Erklärungen des britischen Lordsiegelbewahrers, Mr. Eden, über die Wirkung des Austritts Deutschlands aus dem Völkerbund auf den Locarno-Vertrag, vom 16. Mai 1935¹⁾

Mr. T. Williams asked the Secretary of State for Foreign Affairs whether, as the Locarno pact could only become effective after Germany became a member of the League of Nations, it is still the intention of His Majesty's Government, following the withdrawal of Germany from the League, to adhere to the pact or to amend the same in cooperation with the other signatories to it?

The Lord Privy Seal (Mr. Eden): While it is the case that the Treaty of Locarno provided for the entry of the treaty into force as soon as all the ratifications should have been deposited and Germany had become a member of the League, the treaty contains no provision for its amendment or alteration should any of its signatories at any time cease to be members of the League. As my right hon. Friend the Foreign Secretary stated in the House on 7th November, 1933²⁾, it is the view of His Majesty's Gov-

¹⁾ Parl. Deb., H. C., Bd. 301, Sp. 1890.

²⁾ Vgl. Parl. Deb., H. C., Bd. 281, Sp. 60ff. (Sir John Simon):

What are our obligations under the Locarno Treaty? I am not going to argue the case on one side or the other, but just to state them. Our obligations may be summarised under four heads. First, if the Council of the League finds that a violation of the undertaking not to go to war against each other, contained in Article 2, has been committed by Germany, France, or Belgium, we are bound immediately to come to the assistance of the Power against whom the act complained of was directed. I observe that it is the Council of the League which is to make that finding, and in that case, as we are a permanent member of the Council, our assent is necessary to any finding. I do not suggest that it would not be given in a proper case, but our assent is necessary.

Secondly, if the Council finds that a breach of Articles 42 and 43 of the Treaty of Versailles—relating to the demilitarisation of the Rhineland zone—has been committed, we are bound to come immediately to the assistance of France or Belgium as the case may be. There again, let me state that our assent is necessary to the finding of the Council. That is the second case.

Thirdly, in the event of what is called a flagrant violation of one or other of the above undertakings, which would really mean the case of something happening in so much of a hurry that you could not call a meeting of the Council of the League, we are

bound immediately to come to the help of the injured party, if we are satisfied that the violation constitutes an unprovoked act of aggression, and that immediate action is necessary. In this case we are the sole judges as to whether our obligation is applicable.

Fourthly, and lastly, if either France, Belgium, or Germany refuses to submit a dispute to peaceful settlement or to comply with an arbitral or judicial decision, we are bound to comply with any proposals which the Council may make as to the steps to be taken. In that case our assent is necessary to any and every proposal that the Council may make.

The House will therefore see—of course hon. Members mostly know it, but it is not a waste of time to state it for everybody—that, with one exception, the decision to be taken before the Treaty has operative effect must be taken by the Council of the League. The Council can take no such decision unless it be unanimous, and since the United Kingdom is a permanent member of the Council, it is clear that no decision can be taken without our assent. The one exception that I have mentioned arises if it is alleged that there is a flagrant violation of the undertaking not to go to war, and so forth, by one of the parties. Such a case might be so urgent that there would be no time to take it to the Council, and consequently we are bound to go immediately to the help of the injured party, but we are the sole judges as to whether this obligation has become applicable. And, in all this—a very important fact—Italy stands in exactly the same position as we do ourselves.

The House will, therefore, observe that no British Government is blindly fettered by the Treaty of Locarno. We have by that Treaty assumed certain important obligations—I do not minimise them—along with Italy and the other Powers, in the interpretation of which we have a decisive voice. I must point out further that the Treaty which came into force in 1926 between the five European Powers cannot be denounced by us or by any other signatory by way of a unilateral act. It can be terminated only in the circumstances stated in Article 8, which, the House may take it, are not material to this purpose.

Now Locarno was entered into as a contribution to the stabilising forces of Europe, and I would submit to the House that Locarno has not exhausted its influence in that respect. We shall not increase the power of those stabilising forces by announcing that we are completely indifferent whether the events referred to in the Locarno Treaty take place or not. It is the fact that we have pledged ourselves not to be indifferent which exercises restraint and which helps to keep solid the fabric of European relationships, and it provides an argument which we will use to all proper lengths to produce the limitation and reduction of armaments in other countries.

There is another question raised in certain quarters as regards the Treaty of Locarno on which I would say a word. The question is whether the obligations of this country would be ended if Germany, two years hence, carried out the intention of which she has given notice to leave the League of Nations. Let me first observe that Germany has the opportunity of withdrawing that notice at any time during the next two years, and the Government and, I am sure, the whole House earnestly trust that the course of events will result in her doing so. Besides, a great deal can happen, and a great deal will happen, in the next two years, and every influence that we can use will be on the side of reconciliation and peace. Do not let us speak to-day as if the march of future events was beyond the control of men of good will. The view of the Government, after consulting the Law Officers of the Crown, is that the withdrawal of any party to the Treaty of Locarno from the League does not of itself and by itself involve the release of all parties from their obligations under the Treaty. But the withdrawal of Germany, if indeed it ever were to become effective, would raise issues of so far-reaching a character that it would be impossible to make any public statement upon them without careful consideration in consultation with the other parties to the Treaty.

ernment, after consulting the law officers of the Crown, that the withdrawal from the League of any party to the Treaty of Locarno does not of itself and by itself involve the release of all parties from their obligations under the treaty. I would remind the hon. Member that by the Anglo-Italian Declaration embodied in the resolution of the recent Stresa Conference, His Majesty's Government in the United Kingdom formally reaffirmed all their obligations under the Treaty of Locarno and declared their intention, should the need arise, faithfully to fulfil them.

6. Die 13 Punkte aus der Erklärung der Reichsregierung vom 21. Mai 1935¹⁾

1. Die deutsche Reichsregierung lehnt die am 17. März erfolgte Genfer Entschließung ab. Nicht Deutschland hat den Vertrag von Versailles einseitig gebrochen, sondern das Diktat von Versailles wurde in den bekannten Punkten einseitig verletzt und damit außer Kraft gesetzt durch jene Mächte, die sich nicht entschließen konnten, der von Deutschland verlangten Abrüstung die vertraglich vorgesehene eigene folgen zu lassen. Die durch diesen Beschluß in Genf Deutschland zugefügte neue Diskriminierung macht es der deutschen Reichsregierung unmöglich, in diese Institution zurückzukehren, ehe nicht die Voraussetzungen für eine wirkliche gleiche Rechtslage aller Teilnehmer geschaffen ist. Zu dem Zweck erachtet es die deutsche Reichsregierung als notwendig, zwischen dem Vertrag von Versailles, der aufgebaut ist auf der Unterscheidung der Nationen in Sieger und Besiegte, und dem Völkerbund, der aufgebaut sein muß auf der Gleichbewertung und Gleichberechtigung all seiner Mitglieder, eine klare Trennung herbeizuführen.

Diese Gleichberechtigung muß eine praktische sein und sich auf alle Funktionen und alle Besitzrechte im internationalen Leben erstrecken.

2. Die deutsche Reichsregierung hat infolge der Nichterfüllung der Abrüstungsverpflichtungen durch die anderen Staaten sich ihrerseits losgesagt von den Artikeln, die infolge der nunmehr einseitigen vertragswidrigen Belastung Deutschlands eine Diskriminierung der deutschen Nation für unbegrenzte Zeit darstellen. Sie erklärt aber hiermit feierlichst, daß sich diese ihre Maßnahmen ausschließlich auf die moralisch und sachlich das deutsche Volk diskriminierenden und bekanntgegebenen Punkte beziehen. Die deutsche Regierung wird daher die sonstigen, das Zusammenleben der Nationen betreffenden Artikel einschließlich der territorialen Bestimmungen unbedingt respektieren und die im Wandel der Zeiten unvermeidlichen Revisionen nur auf dem Wege einer friedlichen Verständigung durchführen.

3. Die deutsche Reichsregierung hat die Absicht, keinen Vertrag zu unterzeichnen, der ihr unerfüllbar erscheint, sie wird aber jeden freiwillig unterzeichneten Vertrag, auch wenn seine Abfassung vor ihrem Regierungs- und Machtantritt stattfand, peinlich einhalten. Sie wird insbesondere daher alle aus dem Locarno-Pakt sich ergebenden Verpflichtungen so lange halten und erfüllen, als die anderen Vertragspartner auch ihrerseits bereit sind, zu diesem Pakte zu stehen. Die deutsche Reichsregierung sieht in der Respektierung der entmilitarisierten Zone einen für einen souveränen Staat unerhört schweren Beitrag zur Beruhigung Europas. Sie glaubt aber darauf hinweisen zu müssen, daß die fortgesetzten Truppenvermehrungen auf der anderen Seite keineswegs als eine Ergänzung dieser Bestrebungen anzusehen sind.

¹⁾ Reichstagsberichte, Sitzung v. 21. 5. 1935.

4. Die deutsche Reichsregierung ist jederzeit bereit, sich an einem System kollektiver Zusammenarbeit zur Sicherung des europäischen Friedens zu beteiligen, hält es aber dann für notwendig, dem Gesetz der ewigen Weiterentwicklung durch die Offenhaltung vertraglicher Revisionen entgegenzukommen. Sie sieht in der Ermöglichung einer geregelten Vertragsentwicklung ein Element der Friedenssicherung, in dem Abdrosseln jeder notwendigen Wandlung eine Aufstauung von Stoffen für spätere Explosionen.

5. Die deutsche Reichsregierung ist der Auffassung, daß der Neuaufbau einer europäischen Zusammenarbeit sich nicht in den Formen einseitig aufoktrozierter Bedingungen vollziehen kann. Sie glaubt, daß es richtig ist, sich angesichts der nicht immer gleichgelagerten Interessen stets mit einem Minimum zu begnügen, statt diese Zusammenarbeit infolge eines unerfüllbaren Maximums an Forderungen scheitern zu lassen. Sie ist weiter der Überzeugung, daß sich diese Verständigung mit einem großen Ziel im Auge nur schrittweise vollziehen kann.

6. Die deutsche Reichsregierung ist grundsätzlich bereit, Nichtangriffspakte mit ihren einzelnen Nachbarstaaten abzuschließen und diese durch alle Bestimmungen zu ergänzen, die auf eine Isolierung der Kriegführenden und eine Lokalisierung des Kriegsherdes abzielen. Sie ist insbesondere bereit zur Übernahme aller Verpflichtungen, die sich daraus für die Lieferung von Materialien und Waffen im Frieden oder Krieg ergeben mögen und von allen Partnern übernommen und respektiert werden.

7. Die deutsche Reichsregierung ist bereit, zur Ergänzung des Locarno-Paktes einem Luftabkommen zuzustimmen und in seine Erörterung einzutreten.

8. Die deutsche Reichsregierung hat das Ausmaß des Aufbaues der neuen deutschen Wehrmacht bekanntgegeben. Sie wird davon unter keinen Umständen abgehen. Sie sieht weder zu Lande noch zur Luft noch zur See in der Erfüllung ihres Programms irgendeine Bedrohung einer anderen Nation. Sie ist aber jederzeit bereit, in ihrer Waffenrüstung jene Begrenzung vorzunehmen, die von den anderen Staaten ebenfalls übernommen werden. Die deutsche Reichsregierung hat von sich aus bereits bestimmte Begrenzungen ihrer Absichten mitgeteilt. Sie hat damit am besten ihren guten Willen gekennzeichnet, ein unbegrenztes Wettrüsten zu vermeiden. Ihre Begrenzung der deutschen Luftrüstung auf den Stand einer Parität mit den einzelnen anderen westlichen großen Nationen ermöglicht jederzeit die Fixierung einer oberen Zahl, die dann miteinzuhalten sich Deutschland bindend verpflichten wird.

Die Begrenzung der deutschen Marine liegt mit 35 Prozent der englischen mit noch 15 Prozent unter dem Gesamttonnagement der französischen Flotte. Da in den verschiedenen Pressekommentaren die Meinung besprochen wurde, daß diese Forderung nur ein Beginn sei und sich insbesondere mit dem Besitz von Kolonien erhöhen würde, erklärt die deutsche Reichsregierung bindend: Diese Forderung ist für Deutschland eine endgültige und bleibende.

Deutschland hat weder die Absicht noch die Notwendigkeit oder das Vermögen, in irgendeine neue Flottenrivalität einzutreten. Die deutsche Reichsregierung erkennt von sich aus die überragende Lebenswichtigkeit und damit die Berechtigung eines dominierenden Schutzes des britischen Weltreichs zur See an, genau so wie wir umgekehrt entschlossen sind, alles Notwendige zum Schutze unserer eigenen kontinentalen Existenz und Freiheit zu veranlassen. Die deutsche Regierung hat die aufrichtige Absicht, alles

zu tun, um zum britischen Volk und Staat ein Verhältnis zu finden und zu erhalten, das eine Wiederholung des bisher einzigen Kampfes zwischen beiden Nationen für immer verhindern wird.

9. Die deutsche Reichsregierung ist bereit, sich an allen Bestrebungen aktiv zu beteiligen, die zu praktischen Begrenzungen uferloser Rüstungen führen können. Sie sieht den einzig möglichen Weg hierzu in einer Rückkehr zu den Gedankengängen der einstigen Genfer Konvention des Roten Kreuzes. Sie glaubt zunächst nur an die Möglichkeit einer schrittweisen Abschaffung und Verfemung von Kampfmitteln und Kampfmethoden, die ihrem innersten Wesen nach im Widerspruch stehen zur bereits geltenden Genfer Konvention des Roten Kreuzes.

Sie glaubt dabei, daß, ebenso wie die Anwendung von Dummdumgeschossen einst verboten und im großen und ganzen damit auch praktisch verhindert wurde, auch die Anwendung anderer bestimmter Waffen zu verbieten und damit auch praktisch zu verhindern ist. Sie versteht darunter alle jene Kampfaffen, die in erster Linie weniger den kämpfenden Soldaten als vielmehr den am Kampfe selbst unbeteiligten Frauen und Kindern Tod und Verletzung bringen.

Die deutsche Reichsregierung hält den Gedanken, Flugzeuge abzuschaffen, aber das Bombardement offen zu lassen, für irrig und unwirksam. Sie hält es aber für möglich, die Anwendung bestimmter Waffen international als völkerrechtswidrig zu verbannen und die Nationen, die sich solcher Waffen dennoch bedienen wollen, als außerhalb der Menschheit und ihrer Rechte und Gesetze stehend zu verfemen.

Sie glaubt auch hier, daß ein schrittweises Vorgehen am ehesten zum Erfolg führen kann. Also: Verbot des Abwerfens von Gas-, Brand- und Sprengbomben außerhalb einer wirklichen Kampfzone. Diese Beschränkung kann bis zur vollständigen internationalen Verfemung des Bombenabwurfes überhaupt fortgesetzt werden. Solange aber der Bombenabwurf als solcher freisteht, ist jede Begrenzung der Zahl der Bombenflugzeuge angesichts der Möglichkeit des schnellen Ersatzes fragwürdig.

Wird der Bombenabwurf aber als solcher als völkerrechtswidrige Barbarei gebrandmarkt, so wird der Bau von Bombenflugzeugen damit bald als überflüssig und zwecklos von selbst sein Ende finden. Wenn es einst gelang, durch die Genfer Rote-Kreuz-Konvention die an sich mögliche Tötung des wehrlos gewordenen Verwundeten oder Gefangenen allmählich zu verhindern, dann muß es genau so möglich sein, durch eine analoge Konvention den Bombenkrieg gegen die ebenfalls wehrlose Zivilbevölkerung zu verbieten und endlich überhaupt zur Einstellung zu bringen.

Deutschland sieht in einer solchen grundsätzlichen Auffassung dieses Problems eine größere Beruhigung und Sicherheit der Völker als in allen Beistandspakten und Militärkonventionen.

10. Die deutsche Reichsregierung ist bereit, jeder Beschränkung zuzustimmen, die zu einer Beseitigung der gerade für den Angriff besonders geeigneten schwersten Waffen führt. Diese Waffen umfassen erstens schwerste Artillerie und zweitens schwerste Tanks. Angesichts der ungeheuren Befestigungen der französischen Grenze würde eine solche internationale Beseitigung der schwersten Angriffswaffen Frankreich automatisch den Besitz einer geradezu hundertprozentigen Sicherheit geben.

11. Deutschland erklärt sich bereit, jeder Begrenzung der Kaliberstärken der Artillerie, der Schlachtschiffe, Kreuzer und Torpedoboote zuzu-

stimmen. Desgleichen ist die deutsche Reichsregierung bereit, jede internationale Begrenzung der Schiffsgrößen zu akzeptieren. Und endlich ist die deutsche Reichsregierung bereit, der Begrenzung des Tonnengehaltes der U-Boote oder auch ihrer vollkommenen Beseitigung für den Fall einer internationalen gleichen Regelung zuzustimmen.

Darüber hinaus aber gibt sie abermals die Versicherung ab, daß sie sich überhaupt jeder internationalen und im gleichen Zeitraum wirksam werdenden Waffenbegrenzung oder Waffenbeseitigung anschließt.

12. Die deutsche Reichsregierung ist der Auffassung, daß alle Versuche, durch internationale oder mehrstaatliche Vereinbarungen eine wirksame Milderung gewisser Spannungen zwischen einzelnen Staaten zu erreichen, vergebliche sein müssen, solange nicht durch geeignete Maßnahmen einer Vergiftung der öffentlichen Meinung der Völker durch unverantwortliche Elemente in Wort und Schrift, Film und Theater erfolgreich vorgebeugt wird.

13. Die deutsche Reichsregierung ist jederzeit bereit, einer internationalen Vereinbarung zuzustimmen, die in einer wirksamen Weise alle Versuche einer Einmischung von außen in andere Staaten unterbindet und unmöglich macht. Sie muß jedoch verlangen, daß eine solche Regelung international wirksam wird und allen Staaten zugute kommt. Da die Gefahr besteht, daß in Ländern mit Regierungen, die nicht vom allgemeinen Vertrauen ihres Volkes getragen sind, innere Erhebungen von interessierter Seite nur zu leicht auf äußere Einmischung zurückgeführt werden können, erscheint es notwendig, den Begriff »Einmischung« einer genauen internationalen Definition zu unterziehen.

7. Denkschrift der französischen Regierung über die bei einseitiger Aufkündigung internationaler Verpflichtungen zu ergreifenden Maßnahmen¹⁾

I

Le Conseil de la Société des Nations, conscient de l'importance de la mission qui lui incombe d'assurer le maintien de la paix et préoccupé d'une manière toute particulière de la situation en Europe a, par sa Résolution du 17 avril dernier²⁾, chargé un Comité de proposer toutes dispositions jugées opportunes pour rendre « le Pacte de la Société des Nations plus efficace dans l'organisation de la sécurité collective et de préciser, en particulier, les mesures économiques et financières qui pourraient être appliquées, dans le cas où, désormais, un état, membre ou non de la Société des Nations, mettrait la paix en danger en répudiant unilatéralement ses obligations internationales »³⁾.

¹⁾ Dem Generalsekretär des Völkerbundes überreicht am 22. Mai 1935; Journal des Nations, 25. 5. 1935, Nr. 1132.

²⁾ Siehe diese Zeitschr. Bd. V, H. 2, S. 354.

³⁾ Das Komitee hat am 24. Mai 1935 in der oben S. 354 Anm. 2 angegebenen Zusammensetzung seine Arbeiten begonnen, die am 25., 27. und 28. Mai fortgesetzt wurden. In der Sitzung vom 30. Mai ist auf Vorschlag des britischen Vertreters zur Prüfung juristischer Fragen, die sich aus der Entschliebung vom 17. April 1935 ergeben, und zur Feststellung, welche wirtschaftlichen und finanziellen Maßnahmen als Sanktionsmittel in Betracht kommen, je ein Unterausschuß eingesetzt und die nächste Sitzung des Gesamtkomitees auf den 24. Juli 1935 festgesetzt worden; vgl. Section d'Information de la S. d. N. Nr. 7360, 7366, 7369, 7375, 7376; Journal des Nations, 30. 5. 1935, Nr. 1136.

Il est permis de regretter, mais il n'y a pas lieu de s'étonner, que le Pacte de la Société des Nations dont le préambule fait du « respect scrupuleux de toutes les obligations des traités », dans les rapports mutuels des peuples, une des conditions essentielles du développement de la coopération internationale et de la garantie de la paix et de la « sûreté », ne contienne pas sur ce sujet de dispositions explicites. Les auteurs du Pacte avaient l'espoir que seul le droit régirait désormais les rapports entre les peuples; n'ayant pas envisagé la possibilité de violations multipliées des engagements internationaux, il leur suffisait d'avoir affirmé la compétence du Conseil pour assurer l'exécution des sentences arbitrales (article 13, par. 4) et d'avoir fortement marqué (article 11) le devoir qui incombe à la Société de prendre les mesures propres à sauvegarder efficacement la paix des nations. Ce devoir est énoncé de la manière la plus générale: c'est dire qu'il s'impose avec une urgence particulière lorsque le Conseil se trouve en présence d'une violation d'engagements, assez grave pour menacer la sécurité des peuples et le maintien même de la paix.

Il n'est donc pas besoin d'amender le Pacte pour y introduire une disposition investissant le Conseil des pouvoirs qui lui manqueraient: du devoir même qui incombe à la Société découlent les pouvoirs du Conseil qui en est l'émanation. Au surplus, l'expérience nous avertit des difficultés auxquelles se heurterait une procédure d'amendements. La préoccupation du Comité doit être bien plutôt, évitant toute controverse juridique, de faire œuvre efficace et pratique.

Dans les éventualités qu'a retenue la résolution du Conseil, la paix européenne peut être mise en danger, soit parce qu'une importance politique essentielle s'attache aux stipulations qui auraient été unilatéralement répudiées, soit parce que cette répudiation s'accompagne de mesures — telle que la constitution d'armements ou l'accumulation de stocks de matières premières nécessaires aux fabrications de guerre —, qui autorisent le doute sur le caractère pacifique des intentions de l'Etat ayant rompu ses engagements internationaux. Dans l'un comme dans l'autre cas, il s'agit d'une menace de guerre; notre Comité aura rempli sa tâche si, comme conclusion de ses travaux, il est en mesure de soumettre au Conseil des propositions permettant d'y parer efficacement.

La question n'est d'ailleurs pas entièrement nouvelle. Déjà en 1927, un Comité spécial avait étudié les méthodes ou règlements propres à accélérer l'élaboration des décisions de la Société pour donner effet aux obligations de l'article 11 du Pacte. De ces délibérations était sorti un important rapport qui résumait les résultats de l'expérience acquise et des études déjà entreprises, mais qui ne prétendait nullement épuiser le sujet. Le Comité de 1927 s'était, en particulier, refusé à préciser les mesures susceptibles d'être appliquées préventivement à l'égard d'un Etat dont l'attitude menacerait la paix et il s'était borné à mentionner, comme moyens de pression collective, le retrait des agents diplomatiques et les démonstrations navales ou aériennes. Il ajoutait, il est vrai, que « les termes très généraux de l'article 11... permettent d'envisager toutes les actions n'impliquant pas le recours à la guerre contre l'Etat récalcitrant ».

Le Comité que vient de constituer le Conseil, investi d'une tâche plus définie, voudra sans doute donner à sa recherche une orientation plus concrète; toute liberté lui a été laissée, de propos délibéré, pour préconiser, sur ce plan, les mesures les plus diverses.

Convaincue que l'étude qui va être entreprise peut marquer un notable

progrès dans l'organisation collective de la sécurité européenne, la Délégation française examinera dans l'esprit le plus sympathique toute proposition qui pourrait être formulée. En ce qui la concerne, elle limitera ses suggestions aux mesures d'ordre économique ou financier que la résolution du Conseil a recommandées spécialement à l'attention du Comité.

II

Quel que soit le danger qui puisse résulter pour la paix de la violation d'un engagement international, il ne saurait s'agir, en principe, d'envisager le recours immédiat à un ensemble de mesures d'une portée aussi grande que celles que l'article 16 fait aux membres de la Société un devoir d'appliquer en présence d'un recours à la guerre, contrairement aux engagements du Pacte. Par leur gravité même, ces mesures, en effet, sont susceptibles d'apporter, dans la vie économique des nations, un trouble profond, justifié assurément lorsqu'il s'agit de réprimer la guerre, mais que les gouvernements peuvent avoir le souci légitime d'ajourner aussi longtemps qu'ils n'en reconnaissent pas l'absolue nécessité. Mais on est en droit d'appréhender que, lorsqu'un Etat en vient à répudier des dispositions ayant, pour le maintien de la paix, une importance essentielle, il a prévu les complications qui peuvent naître de son initiative; on est donc autorisé à appréhender que son action politique ne s'accompagne de préparatifs militaires.

Dans une telle situation, et pour ramener l'Etat violateur à une plus juste appréciation de ses intérêts comme de son devoir international, la première préoccupation doit être de le mettre dans l'impossibilité de parfaire ses préparatifs. Il ne s'agira donc pas — sauf cas exceptionnel —, d'envisager des mesures étendues jetant le trouble dans toute la vie économique du pays; plus les mesures préconisées auront un domaine d'application bien défini, plus il sera facile de les faire accepter par la collectivité des Etats.

Le problème sera donc de déterminer le nombre, limité, de produits fabriqués et de matières premières que l'Etat violateur doit se procurer hors de ses frontières et dont la privation entraverait ses préparatifs. Pour tel Etat qui ne possède pas d'industrie de guerre, il pourra suffire d'arrêter les envois d'armes et de matériel; pour d'autres, qui ont une industrie de guerre développée, le problème sera essentiellement d'interrompre leur approvisionnement direct ou indirect en quelques « produits clefs » dont cette industrie ne saurait se passer; pour tels pays qui disposeraient de la totalité des matières premières essentielles, les mesures envisagées devront atteindre une autre part de leurs importations. Pour tous, enfin, le problème financier (suppression de crédits, par exemple), se posera. Ce serait, en effet, un étrange paradoxe que les gouvernements qui ont accepté, par la convention d'assistance financière, de s'engager à fournir leur concours financier à l'Etat qui serait victime d'une agression, négligent l'importance de la pression que peut constituer, pour empêcher la guerre, l'emploi de l'arme financière.

En raison même de la variété des cas à considérer, on n'essayera pas de dresser ici la liste des matières premières ou des produits manufacturés dont l'importation devrait être interdite à l'Etat violateur. Le Comité appréciera l'opportunité d'établir une liste de ce genre qui ne saurait, évidemment, avoir un caractère limitatif, mais qui serait utilement consultée le jour où il s'agirait d'appliquer ces mesures de pression contre un Etat déterminé, compte tenu des conditions particulières de sa production et de son commerce.

III

La délégation française a la conviction qu'en s'inspirant des principes exposés ci-dessus il est possible de créer un mécanisme réellement efficace pour pénaliser toute violation grave d'un traité. Assurément, le mécanisme n'aura toute son efficacité que si, aux mesures à prendre, sont associés, en premier lieu, les Etats les plus intéressés, dans un de ces systèmes régionaux qui, en matière d'assistance mutuelle contre l'agression, ont été préconisés à tant de reprises par la Société des Nations; en tout état de cause, sera cependant indispensable le concours des Etats européens qui détiennent ou qui contrôlent les marchés de matières premières essentielles.

Mais, si les Etats les plus directement intéressés auront à prendre leurs responsabilités particulières, leur action ne saurait ni priver le Conseil de ses prérogatives ni le décharger de ses responsabilités. Il appartiendra donc au Conseil de constater la violation de l'engagement intéressant la sécurité et le maintien de la paix, et de formuler les recommandations qu'il jugerait opportunes pour faire face à la situation ainsi créée.

IV

La délégation française croit pouvoir résumer les observations et suggestions qui précèdent dans la proposition suivante: Il serait établi un Protocole ouvert à la signature de tous les Etats européens et qui entrerait en vigueur entre les signataires dès qu'un certain nombre (un petit nombre) d'adhésions aurait été recueilli.

Par ce Protocole, les signataires s'engageraient, dans le cas de violation — constatée par le Conseil — d'un engagement intéressant la sécurité des peuples et le maintien de la paix en Europe:

— d'une part, à exécuter les recommandations que le Conseil, comme suite à la constatation faite par lui, adresserait aux membres de la Société des Nations autres que l'Etat qui aurait manqué audit engagement;

— d'autre part, et sans préjudice des obligations générales ci-dessus, à se concerter sur les mesures à prendre en vue d'interdire effectivement, à destination du territoire de l'Etat coupable de la violation, l'exportation des armes et matériels de guerre, ainsi que de toutes matières premières particulièrement caractérisées pour servir à la fabrication de ces matériels, ou d'autres matières premières d'un emploi moins spécialisé ou de tout autre produit dont il serait reconnu opportun de priver l'Etat violateur.

L'exécution de ces engagements serait assurée par tous arrangements de caractère général ou régional qui seraient reconnus nécessaires.

Quant aux Etats non-européens qui, dans la mesure même où ils sont intéressés au maintien de la paix, doivent souhaiter la consolidation de la paix européenne, ils seraient sollicités dans des conditions à examiner, de faciliter le jeu de ces divers arrangements.

V

En prenant les décisions visées ci-dessus, le Conseil agirait en vertu de l'article II du Pacte. Dès lors, se pose une question de procédure d'importance capitale puisque, de la solution qui lui sera donnée, dépend, de l'avis de la délégation française, la possibilité de mettre en œuvre le système qu'elle préconise.

Parmi les recommandations que le Conseil peut être appelé à prendre en vertu de l'article II, deux catégories doivent être distinguées:

1° Les unes s'adressent à l'Etat ou aux Etats en cause. Conformément à une tradition constante, fondée sur les articles 11, 4 (alinéa 5) et 5 du Pacte, une recommandation de cet ordre ne peut être valablement formulée que si elle ne provoque pas un vote négatif d'une partie intéressée¹⁾.

2° Les autres s'adressent à des Etats tiers membres de la Société, en vue d'exercer une pression sur l'Etat ou les Etats ayant contrevenus à leurs engagements. Pour cette deuxième catégorie de mesures (et ce sont des mesures de cet ordre qui sont ici envisagées), il serait inconcevable que leurs droits de participer au vote conférât aux Etats en cause la faculté d'empêcher l'adoption des recommandations dont l'application devrait jouer contre eux et, par conséquent, les mit en situation d'empêcher le Conseil de remplir le devoir que lui impose l'article 11 de « prendre les mesures propres à sauvegarder efficacement la paix entre les nations ».

Ayant à interpréter, dans l'affaire de Mossoul, l'article d'un traité qui, pas plus que l'article 11 du Pacte, ne prévoyait de limitation d'aucune sorte à la règle de l'unanimité posée dans l'article 5, la Cour permanente de Justice présentait les considérations suivantes, dont la valeur paraît décisive dans le cas présent :

« ... Il y a lieu d'observer que la règle très générale de l'article 5 du Pacte ne vise pas spécialement le cas où le Conseil se trouve saisi d'un véritable litige ...

La question qui se pose est... exclusivement celle de savoir... s'il faut que même les représentants des Parties acceptent la décision. Le principe adopté par le Pacte dans les alinéas 6 et 7 de l'article 15 semble répondre aux exigences d'un cas comme celui qui est soumis au Conseil aussi bien qu'à l'hypothèse prévue dans cet article. Il s'agit toujours de la règle bien connue d'après laquelle nul ne peut être juge dans sa propre cause.

A un point de vue pratique, exiger que les représentants des Parties acceptent la décision du Conseil équivaudrait à leur donner un droit de veto pouvant empêcher toute décision. »

Cet avis, dont la portée dépasse la question précise posée alors à la Cour, fixe une jurisprudence que le gouvernement français souhaiterait voir aujourd'hui formellement enregistrer. Il serait donc reconnu que, dans tous les cas où la mise en oeuvre des recommandations que le Conseil serait appelé à formuler en raison de la violation d'un engagement international ne supposerait pas la collaboration de l'Etat ayant manqué à ses obligations, ces recommandations seraient prises sans que le vote des parties entrât en ligne de compte pour le calcul de l'unanimité.

* * *

Telles sont les principales propositions que la délégation française désire soumettre à l'appréciation du Comité. Si, comme elle l'espère, il veut bien reconnaître leur efficacité, soit comme mesure de pression, soit à titre préventif, elle émet le vœu que les études nécessaires pour leur mise au point reçoivent, dans un délai aussi bref que possible, une conclusion positive. A cette condition seulement, la Résolution du 17 avril prendra toute sa valeur.

¹⁾ Il est vrai que, dans la Convention du 26 septembre 1931, en vue de développer les moyens de prévenir la guerre, certains membres de la Société des Nations ont renoncé au bénéfice de ce principe; mais ce fut en vertu de dispositions précises délimitant nettement la portée éventuelle des mesures que le Conseil serait autorisé à prendre sans leur consentement.