

E 2001 (B) 8/7

*Le Chef de la Division des Affaires étrangères du Département politique,
P. Dinichert, aux Conseillers fédéraux*

Copie

L. B.56/41/A5.AH

Berne, 27 décembre 1920

Sous ce pli, nous avons l'honneur de vous remettre une copie de la lettre qu'en date du 13 de ce mois le Président de la Confédération a bien voulu adresser au Vice-Président du Conseil Fédéral concernant la première Assemblée de la Société des Nations et l'activité que la représentation suisse y a déployée.¹

ANNEXE

*Le Chef du Département politique, G. Motta,
au Vice-Président de la Confédération, E. Schulthess*

*Copie**R²*

Genève, 13 décembre 1920

I.

L'impression générale que la Délégation a pu dégager jusqu'à présent des travaux de l'Assemblée cadre d'ailleurs à peu près avec les prévisions qui ont été faites généralement depuis le moment où l'ordre du jour très chargé de l'Assemblée a été publié.

1. *En date du 23 décembre 1920, une copie de cette même lettre reproduite en annexe a été adressée aux Légations de Suisse à l'étranger.*

2. *A la suite du désir exprimé au sein du Conseil national que soit présenté un rapport portant sur*

Il va sans dire que la politique des *Grandes Puissances* a trouvé un libre champ aussi dans l'Assemblée de la Société des Nations. Il faut cependant reconnaître que jusqu'à présent ces Puissances n'ont fait que très rarement un usage direct de la prépondérance naturelle que leur donne leur situation pour empêcher des décisions de l'Assemblée. Le rôle des Puissances moyennes et des petits Etats s'en trouve en conséquence singulièrement accru. La position de ces Etats a été rendue encore plus forte par la franchise parfois tout à fait parlementaire dont les délibérations de l'Assemblée ont été empreintes.

Dans la politique des *Etats neutres*, on a pu constater — non sans certaine surprise — que la cohésion qui semblait exister entre eux, et notamment entre les Etats scandinaves, n'est en pratique pas aussi étroite que l'on pouvait le supposer. Il est vrai que dans les questions d'une importance vitale la similitude des idées et des conditions rapprochera presque toujours les Etats scandinaves, les Pays-Bas et la Suisse. Mais l'expérience de la première Assemblée de la Société des Nations a démontré qu'il n'existe pas encore une action concertée dans les détails, même parmi les trois Etats du Nord qui pourtant sont rapprochés géographiquement et qui politiquement sont pour ainsi dire alliés.

Par contre, l'Assemblée constitutive de la Société des Nations a révélé l'existence d'un bloc des *Etats de langue espagnole*, d'un bloc qui a pu acquérir une importance assez considérable, surtout en raison du fait que la place réservée aux Etats-Unis est demeurée vacante. L'unité de ce bloc hispanoaméricain s'est manifestée dans toute sa vigueur dans la motion déposée le 21 novembre par le représentant de la République Cubaine et soutenue par 17 Etats qui tendait à faire accepter la langue espagnole comme une des langues officielles de la Société des Nations. On doit considérer comme un fait heureux pour l'avenir de la Ligue que cette unité morale et culturelle ne se soit pas affirmée d'une manière plus violente sur le terrain politique lors du coup de théâtre provoqué par la Délégation Argentine. Il paraît certain que la presque totalité des Etats de l'Amérique du Sud envisageaient avec sympathie les propositions radicales formulées par l'Argentine et qu'ils partageaient la susceptibilité de cet Etat à l'égard de tout ce qu'ils considéraient comme l'expression d'un manque d'égards et même d'un certain dédain de l'Europe vis-à-vis du monde nouveau. Il est donc d'autant plus heureux que ces Etats n'aient pas imité le brusque geste de M. Pueyrredon, qui — sans doute sur les instructions de Buenos-Aires — quitta Genève sous le prétexte qu'on n'avait pas examiné avec l'attention qui leur était due les propositions déposées par sa Délégation.

Si, dans l'action de l'Amérique latine, l'unité dans les principes généraux s'est manifestée à chaque instant, un phénomène contraire s'est produit dans l'attitude des *Dominions Britanniques*. Contrairement à l'attente de beaucoup de milieux et contrairement aux affirmations qui ont joué un grand rôle dans la campagne des Etats-Unis contre l'accession à la Société, il s'est montré parmi les représentants des *Dominions* et même des Indes un fort esprit d'indépendance et parfois même d'opposition contre la politique de la Grande-Bretagne. Cette tendance, qui a pu être prévue dès le jour où, à l'encontre des désirs de Downing Street, Lord Robert Cecil fut appelé par le Général Smuts à représenter l'Afrique du Sud dans l'Assemblée, a été vivement accentuée par l'attitude des représentants du Canada. Les délégués du Gouvernement de Québec n'hésitèrent en effet pas à déclarer à plusieurs reprises dans l'Assemblée plénière comme dans les Commissions qu'ils n'accepteraient plus la politique ni la tutelle de l'Europe; qu'ils déclaraient responsable de la crise dans laquelle se trouve actuellement le monde entier. Cette attitude très marquée fut exprimée avec une violence particulière par le Canadien Rowell, qui, à son tour, fut apostrophé d'une manière non moins incisive par M. Viviani comme «fils ingrat de l'Europe».

Les délibérations actuelles ont enfin révélé clairement l'influence, parfois très grande, que peut exercer, comme seul organe permanent de la Ligue, le *Secrétariat Général de la Société des Nations*. Différentes sections du Secrétariat ont déjà commencé à déployer une politique individuelle de bureau, en cherchant — et en trouvant — des Etats qui assument le rôle de défendre les idées qui leur ont été suggérées. D'autre part, la tâche des services du Secrétariat Général, qui consiste à proposer

les activités des délégués suisses à l'Assemblée annuelle de la SdN, contenant les instructions remises à ces derniers, le Conseil fédéral décida de publier un rapport annuel; sur cette décision, cf. Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la deuxième Assemblée de la Société des Nations, du 19 décembre 1921. FF, 1921, Vol. V, pp. 491 ss.

des rédactions, sinon à rédiger entièrement les projets de résolutions et les rapports des Commissions, donne fatalement à cet organe la possibilité de faire triompher fort souvent son point de vue, même dans des questions d'une certaine importance.

II.

Les travaux matériels de la première Assemblée ont commencé par une discussion sur le *rapport général présenté par le Conseil de la Société des Nations* sur l'œuvre qu'il a accomplie depuis sa première réunion jusqu'au 15 novembre. Divers orateurs et notamment Lord Robert Cecil ont tout de suite saisi l'occasion pour critiquer plusieurs des mesures prises par le Conseil et le Secrétariat Général et pour insister sur la nécessité que la Société des Nations accomplisse en toute impartialité la tâche qui lui est dévolue par le Pacte. Soutenu, entre autres, par M. van Karnebeek, Lord Robert Cecil a réclamé une entière publicité de tous les Traités, non sans faire de claires allusions à la procédure fort critiquée suivie par la France et la Belgique lors de l'enregistrement de l'arrangement militaire conclu entre ces deux pays.

Pour ne pas laisser subsister de doutes sur le fait que la Suisse ne veut assumer aucune responsabilité des décisions, peut-être en partie contestables, qui ont été prises jusqu'à ce jour par le Conseil de la Société des Nations, la Délégation a tenu à préciser ce point de vue dans une déclaration programmatique. Dans un discours prononcé le 20 novembre à l'Assemblée, M. Motta a fait d'abord une remarque d'une portée absolument générale. La Société des Nations est obligée de s'occuper de différentes questions qui ont leur origine dans les différents Traités de paix. Comme représentant d'un Etat neutre, M. Motta a déclaré que de ces Traités ne peuvent résulter, ni des devoirs, ni des droits pour les Etats non signataires des arrangements, à moins que ceux-ci aient marqué expressis verbis leur consentement. Il a cependant insisté sur le fait que du moment où des organes de la Société des Nations ont été appelés à trancher de pareilles questions, la Société a le plus haut intérêt à ce que les solutions définitives laissent absolument intacts l'autorité et le crédit d'impartialité dont jouit la Ligue. En demandant une justice absolue dans l'interprétation et dans l'application des dispositions des Traités de paix qui confèrent un mandat spécial à la Société des Nations, la Délégation a fait une allusion à la controverse qui s'est élevée entre l'Allemagne et le Conseil de la Société des Nations dans la question des arrondissements de Eupen et Malmédy. Une intervention plus directe dans cette affaire, qui a été sollicitée par la Légation d'Allemagne à Berne, ne paraissait pas opportune et n'aurait d'ailleurs eu aucune chance de succès. Déjà dans la déclaration du 20 novembre, M. Motta a souligné le fait qu'on attachait une très grande importance en Suisse à la *publication des Traités* et qu'on espérait que l'article 18 du Pacte serait exécuté d'une manière rigoureuse et complète. Le désir presque unanime de l'Assemblée de voir appliqué d'une manière stricte l'article 18 a eu comme suite l'adoption, dans la séance du 23 novembre, d'une résolution proposée par M. van Karnebeek, en vertu de laquelle le Conseil est invité à confier l'examen de la portée juridique de l'article précité à une Commission spéciale, qui lui présentera les propositions nécessaires. Le Conseil fera rapport sur la question à la prochaine Assemblée et la saisira des propositions de la Commission spéciale.

Au nom de la Délégation suisse, M. Motta a en outre donné son adhésion à l'*appel* fait la veille par Lord Robert Cecil *en faveur de l'Arménie*. Le 15 novembre déjà, la Délégation avait appris par la Section Politique que le Secrétariat Général espérait que la Suisse pourrait appuyer l'action projetée par Lord Robert Cecil. En considération de l'intérêt spécial que la Suisse et particulièrement Genève avaient toujours apporté au sort de l'Arménie, la Délégation a cru pouvoir seconder d'une manière générale, la notion présentée par le Délégué de l'Afrique du Sud. Dans sa déclaration à l'Assemblée, M. Motta a en conséquence approuvé l'idée d'une enquête à faire par la Société des Nations en vue d'examiner, en toute connaissance de cause, les mesures à prendre pour secourir le peuple arménien. Le 22 novembre, l'Assemblée a ensuite adopté à l'unanimité, sur la proposition de Lord Robert Cecil et après une discussion dans laquelle MM. Balfour et Viviani sont aussi intervenus avec énergie, la résolution suivante: «Il sera nommé une Commission de six Membres qui, au cours de cette session, devra faire un rapport à l'Assemblée sur les mesures pouvant être prises pour mettre fin aux hostilités entre l'Arménie et les Kémalistes.» Dans la soirée du même jour, le bureau de l'Assemblée a désigné comme membres de cette Commission: Lord Robert Cecil, ainsi que MM. La Fontaine, Pueyrredon, Schanzer et Viviani. Le fait que la conférence interalliée de Londres

a nettement désavoué les déclarations faites dans l'Assemblée par M. Viviani, n'est naturellement pas resté sans répercussion sur l'action inaugurée par la Société des Nations. Néanmoins, des télégrammes qui arrivent chaque jour au Secrétariat Général de la Société démontrent que presque tous les Gouvernements sont disposés à soutenir moralement la tentative de médiation entre les Kémalistes et les Arméniens, qui sera faite par le Président Wilson et les Gouvernements de l'Espagne et du Brésil.

Sur le désir exprimé d'une manière pressante par l'Union pour le *secours aux enfants*. La Délégation suisse a décidé de soumettre à l'Assemblée une autre question de portée générale qui n'avait pas été inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée, mais dont la discussion se justifiait néanmoins en raison de son importance extrême: la question de savoir de quelle manière la Société des Nations pourrait intervenir pour alléger les souffrances et les misères des enfants dans les pays les plus éprouvés par la guerre. La résolution présentée par M. Motta invite le Conseil de la Société des Nations «à désigner un Haut Commissaire chargé d'étudier les moyens de soutenir et de renforcer les actions charitables en faveur des enfants, en relation avec les organisations internationales existantes.» Cette résolution a été renvoyée à l'étude de la Commission de l'Assemblée qui s'occupe de toutes les questions d'hygiène. Il paraît cependant d'ores et déjà très probable qu'elle sera adoptée à l'unanimité par l'Assemblée. D'accord avec Lord Robert Cecil et M. Branting, qui font tous les deux partie, avec M. Motta, du Comité d'honneur de l'Union internationale de secours pour les enfants, la Délégation suisse proposera au Conseil la nomination de M. Herbert Hoover comme Haut Commissaire de la Société. Sa tâche, s'il consent à l'assumer, consistera d'une part à continuer le travail commencé déjà sous sa direction par les organisations américaines et, d'autre part, à coordonner les efforts individuels qui se poursuivent actuellement en Europe.

Depuis la seconde semaine de la session de l'Assemblée, le travail principal de celle-ci a été concentré dans les six *Commissions* qui ont été instituées le 17 novembre déjà, selon les plans du Secrétariat Général de la Société des Nations.

La Délégation suisse, qui se réunissait chaque jour pour examiner en conférence les questions à l'ordre du jour, a arrêté comme suit sa représentation dans ces différentes Commissions:

M. Usteri a été désigné comme représentant dans la *Première Commission*, qui était chargée d'examiner le Règlement intérieur, les projets d'amendements au Pacte (notamment les propositions formulées par les Gouvernements danois, norvégien et suédois), les relations entre le Conseil et l'Assemblée et la méthode de choix et nomination des quatre Membres non-permanents du Conseil.

M. Ador fut prié de s'occuper de la *Commission N° 2*, chargée d'établir les plans des organisations techniques rattachées à la Société des Nations et notamment de l'établissement d'organismes permanents pour les questions de communication et du transit, pour les questions économiques et financières et pour les questions d'hygiène. Cette Commission examine, en outre, un certain nombre d'autres problèmes, comme par exemple la lutte contre le typhus en Pologne, le contrôle de l'exécution des accords relatifs au trafic de l'opium, etc.

La représentation dans la *Troisième Commission*, qui devait arrêter le projet d'une Cour permanente de Justice internationale, fut confiée à *M. Max Huber*, qui, par décision du Conseil Fédéral du 17 novembre, avait été nommé Représentant suppléant de la Suisse.

La *Quatrième Commission* était chargée de l'examen de l'organisation du Secrétariat et des finances de la Société. *M. Ador* accepta de représenter la Suisse dans cette Commission.

M. Motta s'est chargé de représenter la Délégation dans la *Cinquième Commission*, qui devait examiner la question politique la plus brûlante parmi celles inscrites à l'ordre du jour de l'Assemblée, c'est-à-dire la question de l'*admission des Etats* non mentionnés dans l'annexe au Pacte.

La *Sixième Commission*, présidée par *M. Branting*, devait s'occuper de trois questions distinctes; de celle des *armements*, de l'*arme économique* et des *mandats*. La représentation de la Délégation suisse dans cette Commission est réglée de la manière suivante: *M. Usteri* prend part aux discussions sur les questions du désarmement et des mandats, tandis que *M. Motta* représente la Suisse dans les séances consacrées à l'étude de la question de l'arme économique.

Nous avons l'honneur d'exposer ci-après les traits les plus saillants des débats qui ont eu lieu dans ces différentes Commissions, ainsi que les principaux résultats qui ont été atteints jusqu'à ce jour.

III.

Les *questions constitutionnelles*, à l'examen desquelles la *Première Commission* a consacré ses efforts, ont soulevé de longues discussions tant au sein de la Commission et de la Sous-Commission que de l'Assemblée plénière. Le Représentant suisse dans cette Commission a présenté à différentes reprises des propositions de la Délégation qui ont permis de trouver des formules aptes à concilier les opinions divergentes. Pour la question des amendements au Pacte, on a finalement décidé d'instituer une *Commission spéciale de révision*, qui sera convoquée par le Conseil de la Société des Nations et qui devra soumettre des propositions précises à la prochaine réunion de l'Assemblée.

Un intérêt spécial s'est attaché dès le début à la méthode du choix des *quatre Membres non-permanents du Conseil*. Dans la Commission, il y a eu une lutte assez vive lors de la fixation de la durée de période pour laquelle les Membres non permanents du Conseil devront être désignés. Contrairement à la proposition des Etats scandinaves, soutenue par la Délégation suisse, de fixer cette période à quatre ans, la Commission adopte finalement, par 14 voix contre 13, la proposition des Etats de l'Amérique du Sud, limitant cette période à deux ans. Il est intéressant de noter que la voix décisive dans ce vote, intervenu dans des circonstances un peu particulières (de nombreux délégués étaient absents), était celle du sénateur italien Maggiorino Ferraris qui, ainsi qu'il l'a déclaré à la Délégation suisse, était lui-même partisan d'une période de quatre ans, mais qui, pour donner une satisfaction morale aux Etats de l'Amérique du Sud le lendemain du départ de la Délégation Argentine, a voté en faveur des propositions qu'ils avaient faites leurs.

Dans la séance plénière du 11 décembre, l'Assemblée décida, contrairement à la proposition de la Commission, de laisser à la prochaine Assemblée le règlement définitif du roulement dans la représentation au Conseil et de ne procéder en 1920 qu'à une élection provisoire pour l'année 1921. Cette solution, peu satisfaisante à la vérité, aura pour effet que toutes les compétitions qui se manifestent déjà cette année-ci parmi les Etats secondaires se reproduiront en 1921. A l'heure actuelle, on parle de un, même de deux sièges au Conseil qui, dit-on, deviendront vacants. Tout d'abord, il y a une tendance très répandue de ne pas réélire la Grèce. Mais, d'autre part, il y a aussi un fort mouvement pour ne pas confirmer à la Belgique le mandat qui lui a été conféré provisoirement par l'article IV du Pacte. Parmi les Etats qui semblent avoir des chances d'être désignés, on nomme la Chine, pour laquelle une élection au Conseil serait sans doute synonyme d'un renforcement de la position dans la vie internationale et, notamment, de sa politique envers le Japon. Il est, en outre, fort possible que le choix d'une majorité de l'Assemblée se porte sur un Etat neutre, la Suède, par exemple. En ce qui concerne les deux autres sièges au Conseil, il paraît certain que leurs titulaires actuels, le Brésil et l'Espagne, seront provisoirement confirmés.

IV.

Les travaux de la deuxième Commission, qui était chargée notamment d'examiner les projets tendant à établir les organisations permanentes de la Société des Nations, n'ont pu avancer que très lentement et avec de très grandes difficultés. Tant dans la Commission que dans les séances de l'Assemblée plénière, on a fait valoir de nombreuses objections portant en partie sur les dépenses inévitables provoquées par la création de ces nouveaux organismes et constituant parfois aussi des critiques de principe. C'est ainsi que plusieurs délégués, notamment des délégués des pays d'outre-mer, appelèrent l'attention de l'Assemblée sur les graves difficultés qu'il y aurait pour leur Gouvernement à se faire représenter chaque année dans plusieurs conférences internationales d'un caractère spécial qui, de plus, se réuniraient exclusivement en Europe. En définitive, ainsi que le Département Politique l'avait prévu, l'Assemblée s'est d'ailleurs bornée à prendre des décisions de principe laissant aux conférences ultérieures le soin de régler leur application. C'est ainsi que, dans sa séance du 9 décembre, l'Assemblée a ratifié l'invitation qui avait déjà été envoyée aux Etats Membres de la Ligue de se faire représenter à la *Conférence des Communications et du Transit* qui devra se réunir à Barcelone le 20 janvier 1921.

Dans la question de l'institution d'un *organisme permanent pour les questions d'hygiène*, la Délégation suisse a décidé de s'opposer à une réglementation dans trop de détails du nouvel organisme. Le projet présenté à l'Assemblée paraît en effet beaucoup trop compliqué. Tout en approuvant le principe de la création d'un organisme pour toutes les questions d'hygiène, la Délégation a

estimé que tous les points secondaires devraient être renvoyés à l'étude jusqu'à la prochaine Assemblée. Ce point de vue est entièrement conforme à l'opinion exprimée par le Département de l'Economie Publique et expliquée à nouveau à la Délégation par le Dr. Carrière qui avait bien voulu se rendre à Genève le 3 décembre.

La question des dépenses des nouveaux organismes permanents a été provisoirement tranchée dans ce sens que l'Assemblée votera les budgets nécessaires pour la durée d'une année, quitte à prendre ses décisions définitives à la fin de cette époque.

V.

On discute actuellement à l'Assemblée sur le projet d'une *Cour permanente de Justice internationale*. Dans sa séance de Bruxelles, le Conseil de la Société des Nations avait éliminé de l'avant-projet élaboré par le Comité de juristes de La Haye toutes les dispositions statuant une compétence obligatoire de la Cour. Ce qui restait dans le projet présenté à l'Assemblée, n'était que les dispositions concernant l'organisation et la procédure de la Cour de Justice. Les Membres de la Commission étaient loin d'être tous d'accord sur l'attitude à adopter dans cette question et l'opinion générale sembla favoriser, contrairement à la proposition du Conseil, le système de la juridiction obligatoire. Cette question devait donner lieu à des discussions très longues et très pénibles au sein de la Commission. Pour faciliter ses travaux, la 3^{me} Commission procéda à la désignation d'une sous-Commission de jurisconsultes, qui était composée en partie des membres du Comité de juristes de La Haye, de MM. Adatci, Hagerup, Fernandez et Ricci-Busatti. La Commission désigna, en outre, comme membres de cette sous-Commission le Représentant suisse, M. Max Huber, ainsi que M. Doherty, Sir Cecil Hurst, MM. Fromageot et Politis.

Au sein de cette sous-Commission, les tendances qui s'étaient déployées déjà en 1907, à La Haye, contre *l'arbitrage obligatoire*, alors que l'Allemagne était le porte-parole de l'opposition, se sont à nouveau manifestées; mais, cette fois, les principales objections portaient de la France et de la Grande-Bretagne. Il est intéressant de noter que les déclarations faites au nom de ces puissances par M. Fromageot et par Sir Cecil Hurst étaient en partie presque littéralement identiques à celles du Baron Marschall von Bieberstein en 1907. Cependant, la sous-Commission et la Commission plénière adoptèrent enfin une proposition du Délégué brésilien Fernandez tendant à réintroduire, sous une forme alternative, le texte de l'article 33 du projet élaboré par le Comité de La Haye. D'après ce système, tel qu'il était proposé d'abord, les Etats n'auraient eu le choix qu'entre le système de l'arbitrage obligatoire envisagé à La Haye et le système adopté par le Conseil de la Société des Nations qui éliminait toute compétence obligatoire. Vu les inconvénients manifestes de cette proposition, qui n'aurait rallié qu'un nombre très restreint d'Etats à l'arbitrage obligatoire, M. Huber a fait introduire, dans le projet définitif, une disposition permettant aux Etats d'accepter une juridiction obligatoire, soit entière, soit pour quelques catégories de questions seulement et pour une durée déterminée. C'est sous cette forme que la compétence obligatoire de la Cour permanente de Justice internationale a été finalement réglée dans le statut présenté à l'Assemblée.

Une autre question qui a donné lieu à des discussions très longues, aussi bien dans la sous-Commission que dans la Commission, était celle de savoir *sous quelle forme* le statut de la Cour permanente de Justice devait être adopté. Ainsi que le rapport de M. Hagerup sur les travaux de la 3^{me} Commission le fait remarquer, on a fait valoir, d'une part, qu'il serait nécessaire de choisir la forme d'une convention ou d'un accord signé par les Gouvernements et soumis à une ratification des Etats Membres de la Ligue. D'un autre côté, on a soutenu avec beaucoup de force que l'autorité de l'Assemblée serait affaiblie si une résolution prise par elle à l'unanimité devait être soumise à un consentement ultérieur des Gouvernements. Suivant le rapport cité, la Commission s'est finalement mise d'accord pour admettre que, vu les termes tout particuliers de l'article 14 du Pacte, il serait admissible de soumettre le statut de la Cour à l'approbation des Gouvernements, sans que cette manière de procéder puisse constituer un précédent pour d'autres résolutions de l'Assemblée.

Il est à espérer que les délibérations qui se poursuivent actuellement à l'Assemblée aboutiront à l'institution de la Cour de Justice internationale avec certaines compétences obligatoires à l'égard, du moins, de ceux des Membres de la Société des Nations qui sont disposés à accepter, sous réserve de réciprocité, une application partielle du principe de l'arbitrage obligatoire. Si l'Assemblée

décide dans ce sens, elle aura accompli le principal travail qu'on pouvait attendre d'elle dans la session de 1920.

VI.

Les discussions de la *quatrième Commission* portaient sur un problème d'une importance relativement moins grande, mais dont la solution intéresse néanmoins tous les Membres de la Société des Nations: la question des *finances de la Ligue* nouveau-née. Bien que le Délégué très actif de l'Afrique du Sud, Lord Robert Cecil, ait adjuré l'Assemblée au commencement de ses délibérations de considérer qu'un budget d'un million de Livres Sterling environ était fort modeste en comparaison des sommes énormes dépensées encore aujourd'hui pour les armements, la majorité de l'Assemblée était d'avis qu'il était nécessaire de soumettre le Secrétariat Général de la Société à un contrôle financier plus régulier. Ce furent notamment les Représentants de l'Italie, mais aussi ceux de l'Amérique du Sud et des Dominions Britanniques, qui exercèrent une forte action dans cette direction. On a critiqué notamment d'une manière très vive le système des traitements élevés alloués au Secrétariat Général et à ses principaux collaborateurs. L'opposition contre les décisions prises par le Comité provisoire d'organisation de la Société des Nations (qui fut appelé en 1919 à fixer le montant des principaux traitements) a donné lieu à une résolution, peut-être peu heureuse dans les conséquences qu'elle peut entraîner, aux termes de laquelle les membres du Secrétariat Général ne rempliront leurs fonctions que pour une durée de 5 ans. Cette résolution de la Commission, qui ne sera d'ailleurs probablement pas soutenue par l'Assemblée plénière, a produit de vives inquiétudes au sein du Secrétariat Général, qui a entre autres exprimé l'espoir que la Délégation suisse interviendrait en faveur d'une certaine stabilité dans les services de la Ligue. Il est à prévoir aussi que la discussion qui doit avoir lieu dans l'Assemblée vers la fin de cette semaine sur les budgets pour les années 1920 et 1921 sera caractérisée par de nombreuses critiques à l'égard de la politique fiscale [*financière*] du Conseil et du Secrétariat Général.

Une autre question fort importante pour la Suisse, dont l'examen a été confié à la Commission N° II, était celle de la *répartition future des dépenses de la Société des Nations*. M. Ador a donné connaissance à la Commission des démarches faites par le Conseil Fédéral en vue d'arriver, dans le plus bref délai possible, à une révision du système actuellement en vigueur pour la répartition des frais de l'Union Postale Universelle et, en vertu de l'article 6 du Pacte, aussi des frais de la Société des Nations. La Commission a pris acte de la décision de l'Union Postale de Madrid, suivant laquelle le Bureau International de cette Union et l'Administration Suisse sont autorisés à se mettre en rapport avec les organes de la Société des Nations en vue d'une étude commune de la question. Le Congrès de Madrid s'étant trouvé dans l'impossibilité de réaliser dans sa session de novembre la révision proposée de l'article 38 du règlement d'exécution de la Convention Postale, l'Assemblée ne sera plus en mesure de trancher définitivement, au cours de sa réunion actuelle, la question de la future répartition des frais de la société. Il est probable que, dans les débats qui interviendront dans le courant de cette semaine, l'Assemblée se bornera à arrêter la procédure à suivre pour la révision du système actuel, en insistant pour que la contribution pour l'année 1921 se fasse déjà d'après une nouvelle échelle.

VII.

La question délicate et importante entre toutes de *l'admission de nouveaux Etats dans la Société des Nations* a fait l'objet des travaux de la Commission N° V, dans laquelle la Suisse est représentée par M. Motta. Dès le début de ses travaux, cette Commission a procédé à la désignation de trois sous-Commissions, dans la composition desquelles on a tenu compte de la proposition un peu particulière, il est vrai, du Secrétariat Général de faire représenter les Etats qui, pendant la guerre avaient eu l'occasion de connaître comme adversaire l'Etat demandant à être admis dans la Ligue.

La première sous-Commission, présidée par le Délégué belge, M. Pouillet, a été chargée d'examiner les demandes d'admission des Etats Baltiques, de la Finlande et du Luxembourg. Elle est composée du Représentant de la Suisse et de MM. Fisher, Hayashi, Octavio, van Karnebeek et Zahle. Sur la proposition de cette sous-Commission, la Commission plénière a décidé de recommander à l'Assemblée d'admettre la Finlande (sous réserve du règlement définitif de la question des Iles Aaland) et le Luxembourg. Une certaine opposition s'étant manifestée au sein de la sous-Com-

mission à l'égard du maintien de la neutralité de Luxembourg cet Etat s'est décidé, pour ne pas compromettre davantage sa situation, à retirer la demande qu'il avait formulée, d'être admis comme Etat neutre, ou plutôt comme Etat démilitarisé. Dès que cette demande fut retirée, l'admission du Luxembourg ne fut en principe plus discutée, bien que le Représentant Britannique crût nécessaire d'attirer l'attention de l'Assemblée sur les objections graves qui résultaient de l'exiguïté du territoire du nouveau Membre, en laissant entrevoir, en outre, la possibilité que la Grande-Bretagne réclamerait la qualité de Membre aussi pour la Terre-Neuve. En ce qui concerne les *Etats Baltiques*, la Commission exprima l'avis que leur admission était prématurée. Cependant, elle accepta le point de vue qu'il conviendrait de chercher une formule qui permettrait d'établir des rapports officiels entre les Membres de la Société et ces Etats et qui accorde à ceux-ci la possibilité de collaborer aux organisations techniques rattachées à la Société des Nations.

La troisième sous-Commission de la Commission N°V, qui est présidée par M. Fridtjof Nansen, avait pour mission d'examiner si les Etats asiatiques qui avaient formulé des demandes d'admission pourraient être admis. La demande de l'Azerbaïdjan fut nettement repoussée par la Commission. La Géorgie sera vraisemblablement rattachée à la Société des Nations sous la même forme que les Etats Baltiques. Une difficulté spéciale s'est présentée dans le cas de l'Arménie, car on exprimait avec raison l'opinion que l'Etat Arménien, Membre de la Société des Nations, serait facilement dans une position moins avantageuse qu'une Arménie mise sous la protection générale de la Ligue. Il est probable que l'examen de cette question sera aussi renvoyé.

La tâche la plus importante et en tout cas la plus intéressante pour la Suisse a été dévolue à la deuxième sous-Commission, présidée par Lord Robert Cecil et composée, en outre, de MM. Viviani, Pagliano (comme suppléant de M. Tittoni) Foster, Branting, Osusky (Tchécoslovaquie) et Winiarski (Polonais). La Suisse n'est pas représentée directement dans cette sous-Commission, qui a examiné les demandes d'admission de deux de ses voisins, de l'Autriche et du Liechtenstein, ainsi que de la Bulgarie et de l'Albanie. Cependant, en vertu d'un arrangement spécial avec le Secrétariat Général de la Société des Nations, la Délégation suisse a reçu le droit de se faire entendre lors de la discussion sur l'admission des Etats limitrophes de la Confédération. Elle a en conséquence eu l'occasion de faire valoir son point de vue tant dans la question de l'admission du Liechtenstein que lors des débats sur l'admission de l'Autriche. Nous aurons plus tard l'occasion de revenir sur ces deux questions, qui présentent un intérêt particulier pour la Suisse.

Il est intéressant de noter que l'admission de la *Bulgarie*, à laquelle la Grèce, la Serbie et la Roumanie s'étaient d'abord opposées de toutes leurs forces, a finalement été recommandée à l'unanimité par la Commission, avec la seule abstention de la Délégation française. Ce fait, qui a été très remarqué et fort critiqué dans les milieux de la Conférence, a rendu encore plus marqué l'isolement moral dans lequel la Représentation française, qui agit sur des instructions précises du Quai d'Orsay, se trouve à plus d'un égard.

La question de l'entrée de l'*Allemagne* dans la Société n'a pas été examinée pour la raison formelle que cette Puissance s'est abstenue de poser sa demande d'admission. Cependant, la situation est actuellement encore telle qu'il était peut-être avantageux pour l'Allemagne même de ne pas annoncer dans cette session sa candidature, comme l'avenir même de la Ligue aurait pu être mis en danger si on avait insisté sur une solution de cet important problème en 1920 déjà. Mais le fait même que l'Allemagne n'était pas présente à la première Assemblée de la Société des Nations a fait beaucoup pour l'idée de son admission rapide dans la Ligue. Dans les délibérations de l'Assemblée, où on s'est heurté à chaque instant à la vérité que dans une Société des Nations non universelle bien des mesures devaient fatalement rester inefficaces, ces idées ont en peu de semaines gagné beaucoup de terrain. Il peut être considéré d'ores et déjà comme acquis qu'à moins d'un changement profond dans la situation de l'Allemagne, un des premiers actes de l'Assemblée qui se réunira au mois de septembre prochain sera celui de prononcer l'admission de notre voisin du Nord.

L'Allemagne, qui s'est probablement rendu compte de cette situation et qui probablement pour cette raison n'a pas demandé son admission, a cependant pendant quelque temps envisagé la possibilité d'un *rapprochement* avec la Société.

A cet effet, la Ligue allemande pour la Société des Nations a prié dès le début de la session de l'Assemblée le Comte Bernstorff, qui est actuellement à la tête de cette organisation, de se rendre à Genève pour avoir des conversations officieuses avec les principales Délégations. Si en définitive

M. de Bernstorff a renoncé à son voyage, c'est parce que la Délégation française a déclaré d'une manière catégorique qu'elle ne serait pas en mesure de le recevoir et que même un partisan aussi convaincu de l'entrée de l'Allemagne dans la Ligue que Lord Robert Cecil ne pouvait pas conseiller une pareille démarche.

VIII.

La demande d'admission formulée par la République Autrichienne avait fourni l'occasion à la Délégation de préciser le point de vue du Gouvernement Suisse dans la *question du Vorarlberg*. Les chances de l'Autriche d'être admise dans la Société des Nations — pour parler tout d'abord de ce côté du problème — sont d'une manière générale très satisfaisantes. Il convient de noter que même les Représentants des Etats voisins du nouvel Etat d'Autriche, qui sont en controverse presque constante avec la jeune République, comme la Tchécoslovaquie et l'Etat Serbe — Croate — Slovène, n'ont pas fait d'opposition en cette occurrence. Le rapport du Président de la 5^{me} Commission, M. Huneeus, qui a été approuvé unanimement par cette Commission, se déclare favorable à l'admission de l'Autriche. La Suisse peut donc espérer que bientôt un troisième de ses voisins fera partie de la Société des Nations. Il va sans dire que la Délégation suisse a insisté avec force au sein de la Commission pour que l'admission de l'Autriche soit prononcée. Nous pouvons ajouter que le Comte Mensdorff a tenu à rendre visite à M. Motta pour le remercier personnellement de son énergique intervention dans les débats.

Ceci dit, l'intervention de la Délégation suisse dans la question du Vorarlberg n'a, en tout cas, pas pu être interprétée comme un acte inamical envers l'Autriche. Cette intervention a pris le caractère suivant: Déjà au début des séances de l'Assemblée, la Délégation a eu connaissance de l'intention d'une Délégation du Vorarlberg de se rendre à Genève pour remettre personnellement le mémoire adressé à la Société des Nations. Cette Délégation, qui était présidée par le Vice-Landamman Fink, a eu des entrevues avec le Directeur de la Section Politique du Secrétariat Général, ainsi qu'avec des Membres de différentes Délégations et notamment avec Lord Robert Cecil.

Il est évident que la Délégation du Vorarlberg était venue à Genève dans le but de revendiquer l'application immédiate du droit de libre disposition. Vis-à-vis de cette tendance, la Délégation suisse a dû préciser le point de vue du Gouvernement Fédéral, qui ne désire pas pousser à un démembrement de l'Autriche actuelle et qui ne veut réserver au Vorarlberg la possibilité de chercher une existence conforme à ses aspirations que dans le cas où, à l'avenir, l'Autriche devrait se rattacher à l'Allemagne ou être en proie à un bouleversement général. M. Motta a précisé ce point de vue d'abord dans la séance de la sous-Commission à laquelle assistait le Comte Mensdorff et après aussi dans la séance du 30 novembre de la Commission plénière. Il a présenté la formule suivante, qui avait été approuvée par le Conseil Fédéral dans sa réunion à Genève du 28 novembre et qui laisse ouvertes toutes les possibilités d'un changement dans les destinées de l'Autriche:

«Il reste entendu que le Vorarlberg aurait le droit de disposer librement de lui-même si le nouvel Etat autrichien subissait dans l'avenir des transformations profondes.»

Cette formule, à laquelle aussi le Représentant de la Délégation française, M. Hanotaux, avait assuré son approbation, fut en effet acceptée d'abord par la Sous-Commission et après par la Commission plénière. Cependant, la Commission décida de ne pas l'insérer dans la Résolution même concernant l'admission de l'Autriche. Comme, d'autre part, il était nécessaire de fixer clairement le droit du Vorarlberg, dans une forme qui ne préjugerait pas l'avenir, la Délégation a réussi à faire insérer, dans le rapport de la Sous-Commission et ensuite de la Commission plénière sur l'admission de l'Autriche, les déclarations de M. Motta ainsi que les constatations faites par la Commission au sujet de la situation du Vorarlberg. En déclarant expressément que l'article 10 du Pacte, — dont l'application s'étendra maintenant aussi au territoire de l'Autriche, — ne vise pas les modifications territoriales qui ont leur origine dans l'intérieur des pays et qu'il ne constitue aucune garantie du territoire des Etats Membres, la Commission a en somme donné satisfaction au point de vue soutenu par la Délégation suisse.

IX.

Le cas du petit voisin de l'Est de la Confédération, la principauté de *Liechtenstein*, a, à plusieurs égards, présenté un intérêt particulier pour la Délégation. La Suisse, ayant assumé la représentation

diplomatique de la principauté à l'étranger, avait en effet transmis au Secrétariat Général la demande d'admission formulée, l'été dernier, par le Gouvernement de Liechtenstein. Dès le début de la session de l'Assemblée, on a cependant pu constater que les chances du Liechtenstein d'être admis dans la Société des Nations avaient été fort réduites par le fait que les demandes d'admission d'autres petits Etats, comme le St-Marin et le Monaco, avaient été, soit retirées, soit ajournées. Dans la Sous-Commission de la 5^{me} Commission, qui tenait à entendre les explications du Chargé d'affaires de Liechtenstein à Berne, le cas du Liechtenstein a été examiné avec attention et avec une certaine sympathie. Cependant, il se manifesta au sein de cette Sous-Commission, comme plus tard dans la Commission plénière, une opposition très catégorique contre l'admission de la Principauté comme Membre de plein droit. On fit remarquer que l'admission des Etats dont la base territoriale est très exigüe ne rendait qu'encore plus difficile l'accession des Etats-Unis dans la Société des Nations avec une seule voix, égale à celle des plus petits Membres de la Société. Dans ces conditions, le Représentant suisse dut se borner à demander que la requête du Liechtenstein ne fut pas rejetée, mais qu'on examinât la possibilité de rattacher la Principauté, comme d'autres petits Etats, à la communauté internationale. Cette proposition, qui tendait à assurer au Liechtenstein tous les bienfaits de la Société des Nations, fut acceptée par la Sous-Commission et son adoption vient d'être recommandée à l'Assemblée par la Commission plénière.

X.

La 6^{me} Commission de l'Assemblée avait pour mission d'examiner, ainsi qu'il a été dit plus haut, trois groupes séparés de questions: la question des *mandats*, la question du désarmement et celle du blocus économique.

Le premier groupe de questions, d'une haute importance pour les Grandes Puissances et certaines Puissances moyennes avec des ambitions coloniales, n'intéresse pas la Suisse dans une mesure particulière. Il n'est donc pas nécessaire d'entrer ici dans les détails de cette question, d'autant plus que la Délégation n'était pas représentée dans la Sous-Commission qui était spécialement appelée à examiner le problème des mandats.

Un grand intérêt général s'attachait, par contre, à la question des *armements*, qui a donné lieu à des discussions fort vives au sein de la Commission. Dès le début des séances, le délégué brésilien Da Cunha déposa sa motion tendant au monopole de la fabrication du matériel de guerre, et il s'agissait de savoir pour la Délégation quelle attitude la Suisse pourrait prendre à l'égard de cette proposition dont la réalisation marquerait certainement un grand progrès. Le point de vue de la Délégation put cependant être déterminé aussi en ce qui concerne cette matière dans la réunion du Conseil Fédéral qui eut lieu à Genève le 28 novembre et au cours de laquelle M. le Conseiller Fédéral Scheurer exprima l'avis que la Suisse pourrait et devrait soutenir la proposition brésilienne. En général, la Délégation s'est efforcée de seconder tous les efforts tendant à réduire les armements, pour autant du moins que le principe du service militaire obligatoire, que la Suisse doit maintenir, ne serait pas mis en cause.

Une question d'une importance toute particulière était celle de l'emploi de l'arme économique par la Société des Nations. Tant dans la Commission que dans l'Assemblée plénière, la Délégation suisse fit ressortir la nécessité de préciser la portée des termes de l'article 16 du Pacte, dont l'application peut être d'une importance singulière pour la Suisse. Ainsi que vous le savez, les deux points soutenus par la Délégation et tendant, d'une part, à affirmer que le blocus ne pourrait être appliqué qu'entre Etat et Etat et non pas contre les étrangers domiciliés dans le territoire d'un pays et, d'autre part, à laisser subsister les relations humanitaires furent approuvés par l'Assemblée. Toute question spéciale sera renvoyée à l'étude de la Commission du Blocus, qui devra être constituée prochainement. Il n'est pas nécessaire de dire qu'il serait très important pour la Suisse d'être représentée dans cette Commission.

P.S.

Depuis le moment où ces lignes ont été écrites, plusieurs décisions d'une grande importance ont déjà été prises par l'Assemblée.

Le rapport rédigé, il est vrai, en termes assez généraux, sur la question des armements, qui avait été élaboré par la 6^{me} Commission, a été approuvé par l'Assemblée plénière, après une vive discus-

sion, à la fin de laquelle la France, seule avec quelques Etats qui suivent sa politique, a voté contre une recommandation tendant à limiter les dépenses militaires.

Le soir du 13, l'Assemblée a accepté, après des débats qui se sont élevés à une hauteur de vues qui n'avait pas encore été atteinte, le statut proposé par la 3^{me} Commission pour l'institution d'une Cour permanente de Justice internationale.

Dans une atmosphère d'une excitation intense, l'Assemblée a procédé, dans sa séance de hier après-midi, à l'élection, pour l'année 1921, de quatre membres non permanents du Conseil. L'Assemblée a décidé de confirmer le mandat de la Belgique et, en choisissant la Chine, d'accorder une représentation dans le Conseil exécutif de la Société à la Nation qui représente un quart de l'humanité. Cependant, le fait que l'élection de la Belgique n'a eu lieu qu'au deuxième tour de scrutin et après une lutte très vive doit être considéré comme une indication de certaines tendances très répandues dans les milieux de l'Assemblée.

Enfin, l'Assemblée a prononcé, dans la même séance, sans aucune opposition, l'admission de l'Autriche dans la Société des Nations. M. Motta a saisi l'occasion des débats publics sur cette question pour souligner, au nom de la Délégation, le grand prix que la Suisse attache à la réalisation prochaine de l'universalité de la Société.³

3. *Pour un résumé de la participation de la Suisse à la 1^{re} assemblée de la SdN, cf. RG, 1920, pp.48—73.*