

**FEUILLE FÉDÉRALE**87<sup>e</sup> année

Berne, le 6 mars 1935

Volume I

Paraît une fois par semaine. Prix: 20 francs par an; 10 francs pour six mois, plus la taxe postale d'abonnement ou de remboursement.

Avis: 50 centimes la ligne ou son espace; doivent être adressés franco à l'imprimerie des hoirs K.-J. Wyss, société anonyme, à Berne.

**3225****RAPPORT**

du

**Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la XV<sup>e</sup> assemblée  
de la Société des Nations.**(Du 1<sup>er</sup> mars 1935.)

Monsieur le Président et Messieurs,

Le rapport que nous vous présentons sur les travaux de la quinzième session de l'assemblée est conforme, dans son économie générale, à ceux de ces dernières années. Pour les raisons que nous avons exposées dans le rapport précédent <sup>(1)</sup>, ainsi que dans notre dernier rapport de gestion <sup>(2)</sup>, il ne nous paraîtrait guère opportun d'en modifier les grandes lignes. Sous sa forme dernière, il avait, somme toute, donné satisfaction.

**I. INTRODUCTION**

Jamais peut-être assemblée n'avait été attendue avec autant d'impatience et d'intérêt. Non pas que les questions à l'ordre du jour dépassassent en importance celles qui avaient été traitées aux sessions précédentes, mais un fait nouveau s'était produit qui ne pouvait laisser d'agiter, voire de passionner l'opinion internationale. On savait, en effet, qu'à la suite d'échanges de vues qui avaient eu lieu entre Moscou et d'autres capitales, en particulier Paris, Londres et Rome, l'union des Républiques socialistes devait, selon toutes probabilités, demander son accession à la Société des Nations. L'événement était d'importance. Un pays qui avait passé jusque là pour un adversaire irréductible de la Société des Nations s'appêtait à prendre place à Genève. Bien que ses conceptions politiques, sociales et religieuses, en un mot son idéologie soit manifestement inconciliable avec celle de la grande majorité des pays membres,

<sup>(1)</sup> V. en tête du rapport.

<sup>(2)</sup> V. rapport sur la gestion en 1933, p. 68 s.



la Russie soviétique, Etat de 170 millions d'habitants, allait, non seulement entrer dans le circuit des peuples liés par le pacte, mais encore occuper, en tant que grande puissance, un siège permanent au conseil et prendre ainsi part, avec des droits égaux, aux délibérations d'un organe dont toutes les décisions de fond sont prises à l'unanimité. L'Union soviétique, hier encore hostile aux méthodes de collaboration de la Société des Nations, serait appelée aujourd'hui à influencer sur toutes les résolutions à prendre par le conseil et à contrôler de la sorte son activité.

Qu'allait-il advenir de la Société des Nations ? La participation des Soviets serait-elle un bien, un mal ? Ne changerait-elle rien aux tendances générales d'une institution vouée au maintien et au raffermissement de la paix ? La collaboration russe serait-elle un renfort pour une communauté quelque peu ébranlée par des départs retentissants et par de sérieux échecs dans des domaines comme celui du désarmement ou de la restauration économique et monétaire ? N'apparaîtrait-elle pas plutôt comme un affaiblissement en raison des dangers qu'elle impliquait fatalement ?

Si la Russie, avec sa propagande subversive, pouvait mettre en péril l'ordre établi dans certains pays, n'était-il pas préférable, pensaient d'aucuns, de l'avoir près de soi, dans la Société des Nations, liée aux engagements du pacte, pour être mieux à même de suivre ses faits et gestes, de déceler ses intentions, de paralyser au besoin ses actes, en un mot de la contrôler ? Un gouvernement, se demandait-on d'autre part, qui a formellement répudié certains principes essentiels sur lesquels se fonde notre civilisation, qui a fait de la révolution mondiale un article de son programme, qui n'a guère donné, comme le veut le pacte, « des garanties effectives de son intention sincère d'observer ses engagements internationaux », serait-il digne, avant d'avoir fait amende honorable, avant d'avoir révisé certaines de ses maximes politiques, d'être associé à une institution qui vise à sauvegarder la paix du monde, à faire régner la justice et à assurer, de surcroît, « des conditions de travail équitables et humaines pour l'homme, la femme et l'enfant » ?

Toutes ces questions et d'autres encore se posèrent devant l'opinion. La presse internationale s'en empara. Grands et petits journaux exprimèrent leur manière de voir. Les avis étaient divisés. Alors que les uns saluaient par anticipation ce nouveau pas de la Société des Nations dans la voie de l'universalité, d'autres exprimaient la crainte qu'avec leurs doctrines révolutionnaires, les Soviets feraient courir les plus graves périls à l'institution de Genève. Entre partisans et adversaires de l'admission, le débat prit bientôt l'allure d'une vaste polémique où s'entrechoquaient bruyamment thèses et arguments. Et c'est dans une atmosphère orageuse que l'on s'approcha du jour où l'assemblée devait mettre fin à ce conflit de tendances et de conceptions.

Cette lutte d'idées fut surtout vive en Suisse. C'est même chez nous sans doute que la campagne pour ou contre l'entrée de la Russie dans la

Société des Nations atteignit son maximum d'intensité. Et c'était naturel. La Société des Nations a son siège sur notre territoire; elle est chez nous. A plus d'un égard, l'admission d'un membre nous touche plus directement que d'autres pays. Les Russes viendraient dans nos murs; ils enverraient librement leurs mandataires sur notre territoire; ils pourraient y installer une délégation permanente et favoriser ainsi l'action pernicieuse des propagandistes de la III<sup>e</sup> internationale. Le problème prenait pour nous un aspect qu'il n'avait pas ailleurs. Nous nous sentions menacés; en tout état de cause, nous l'étions plus que d'autres.

Dès l'annonce d'une accession possible de l'U. R. S. S. à la Société des Nations, une vive campagne de presse se déchaîna. Beaucoup de nos compatriotes ont essuyé des pertes sensibles en Russie, et aucune réparation ne leur a jamais été accordée. Les persécutions religieuses dans ce pays ont froissé les sentiments les plus profonds. D'autres souvenirs, intimement liés à la tentative de grève générale, sont restés dans les mémoires. Aussi bien, ce fut un tollé presque général lorsqu'on apprit les intentions des grandes puissances. La candidature russe provoqua dans les milieux les plus étendus, hormis ceux qui touchent de près au parti communiste et au parti socialiste, une véritable levée de boucliers. Jamais peut-être question de politique étrangère n'avait créé chez nous un tel mouvement d'opposition. Dans sa très grande majorité, le peuple suisse s'élevait contre l'admission des Soviets.

Le Conseil fédéral ne pouvait pas ne pas tenir compte d'une manifestation d'opinion aussi puissante. Il n'en a pas moins examiné la situation avec toute l'objectivité et la sérénité nécessaires. Ce n'est qu'après de nombreux échanges de vues et de mûres réflexions qu'il arrêta sa ligne de conduite. Sa délégation pour les affaires étrangères, qui avait délibéré sur la question avec les membres de la délégation à l'assemblée de la Société des Nations, avait été unanime à proposer de voter contre l'admission. Cette proposition rencontra également l'adhésion unanime du Conseil fédéral.

Nous avons aussi examiné l'idée d'un vote d'abstention. Cette possibilité, le chef du département politique en avait fait mention, en juin, devant les chambres. Dans certains milieux, on inclinait d'autant plus pour cette solution en apparence plus commode que, d'après des nouvelles sur l'authenticité desquelles on ne pouvait plus entretenir de doutes, la Russie était d'ores et déjà assurée d'obtenir la majorité qualifiée prévue par l'article premier du pacte pour l'admission d'Etats dans la Société des Nations. A quoi bon, disait-on, faire échec à la demande du gouvernement bolcheviste? Notre opposition ne peut être que platonique. Elle n'empêchera rien.

Pareille attitude eût pu se justifier dans une certaine mesure. Mais la question dont il s'agit mettait en jeu de tels principes, de telles valeurs

morales que, tout bien considéré, le Conseil fédéral jugea plus digne pour la Suisse de dire un « non » catégorique.

On verra plus loin comment notre délégation a exécuté son mandat.

## II. ORDRE DU JOUR DE L'ASSEMBLÉE ET INSTRUCTIONS DE LA DÉLÉGATION SUISSE

La délégation avait été maintenue dans la même composition que l'an dernier, mais, comme le nombre des délégués s'était avéré insuffisant, le Conseil fédéral avait décidé de lui adjoindre un nouveau délégué-suppléant dans la personne de M. Albert Oeri, conseiller national. Il était bon d'ailleurs que nos deux conseils législatifs fussent de nouveau représentés dans la délégation. Celle-ci n'eut qu'à se féliciter de la mesure prise (1).

L'ordre du jour de l'assemblée ne différait pas essentiellement des précédents. La plupart des questions qui s'y trouvaient inscrites portaient sur des travaux en cours qui rentraient dans l'activité normale des organisations techniques de la Société des Nations ou au sujet desquels de précédentes assemblées avaient déjà émis des avis ou pris des décisions. Seule, peut-être, la question des minorités se présentait sous un jour quelque peu nouveau à la suite de l'initiative prise par le gouvernement polonais et tendant « à l'élaboration, par une conférence internationale, d'une convention générale pour la protection des minorités ».

L'assemblée devait toutefois se prononcer, sauf événement imprévu, sur la demande d'admission de l'U. R. S. S. Bien qu'il ne figurât pas à l'ordre du jour initial, cet objet eut le don, comme nous l'avons vu, de concentrer sur lui toute l'attention. La question était si importante pour l'avenir de la Société des Nations qu'elle devint même la caractéristique de cette quizième assemblée.

(1) La délégation suisse se trouvait donc constituée comme il suit :

### *Délégués :*

- M. G. Motta, conseiller fédéral, chef du département politique,
- M. William Rappard, directeur de l'institut universitaire des hautes études internationales,
- M. Walter Stucki, ministre plénipotentiaire, directeur de la division du commerce.

### *Délégués-suppléants :*

- M. Robert Schöpfer, député au Conseil des Etats,
- M. Albert Oeri, conseiller national, rédacteur en chef des *Basler Nachrichten*,
- M. Camille Gorgé, conseiller de légation, chef de la section de la Société des Nations au département politique; M. Gorgé fonctionnait, en outre, comme secrétaire général de la délégation.

### *Secrétaire :*

- M. Philippe Zutter, juriste au département politique.

Selon la coutume, toutes les questions inscrites à l'ordre du jour ou qui paraissaient devoir l'être furent examinées au préalable par la délégation des affaires étrangères du Conseil fédéral, assistée des membres de la délégation à l'assemblée. Sur la proposition conjointe des deux délégations, présentée par le chef du département politique, le Conseil fédéral arrêta les instructions suivantes à l'usage de ses représentants à Genève :

1. *Attitude générale de la délégation.* — La délégation s'en tiendra, comme par le passé, aux lignes générales de notre politique dans la Société des Nations telles qu'elles se dégagent des instructions antérieures du Conseil fédéral.

Elle recevra des instructions particulières au cas où elle aurait à examiner des questions de principe nouvelles de nature à affecter la politique suivie jusqu'ici.

2. *Amendement du pacte de la Société des Nations en vue de le mettre en harmonie avec le pacte de Paris.* — Le Conseil fédéral, qui s'était montré d'emblée favorable à une mise en harmonie des deux pactes, est d'avis que, vu les conjonctures politiques présentes, il y aurait intérêt, cette année encore, à renvoyer à des temps meilleurs la question dont il s'agit.

Cette question touche d'ailleurs au problème plus vaste de la révision générale du pacte. L'assemblée ne se trouvera pas, semble-t-il, saisie de plans concrets de réforme. C'est une raison de plus pour observer une certaine réserve.

3. *Nationalité de la femme.* — Au cas où ce problème serait soumis à un nouvel examen à la demande d'un Etat membre, la délégation pourra s'en tenir à la résolution adoptée par l'assemblée de la Société des Nations de 1932 et suivant laquelle le conseil était invité à suivre l'évolution de l'opinion publique à l'égard de cette question « afin de déterminer le moment auquel cette évolution aura atteint un stade permettant de prendre toutes mesures concertées d'ordre international ».

4. *Questions pénales et pénitentiaires (traitement des prisonniers).* — La délégation ne s'opposera pas à ce que l'assemblée, se fondant sur l'enquête entreprise par la commission internationale pénale et pénitentiaire et sur les réponses reçues des gouvernements, consulte les Etats membres de la société sur l'opportunité de conclure une convention internationale relative au traitement des prisonniers. Le sort de l'unification du droit pénal en Suisse demeurant incertain, il paraîtrait néanmoins prématuré pour notre pays de tenter, sur le plan international, l'unification conventionnelle de règles relatives à l'application des peines.

5. *Assistance aux étrangers indigents.* — Le projet de convention collective relative à l'assistance aux étrangers indigents, élaboré à Genève en décembre 1933, ne paraît guère acceptable, étant donné qu'il ne tient pas suffisamment compte des charges et obligations incombant à des pays à forte population étrangère comme la Suisse. Des progrès seraient d'ailleurs plus facilement réalisables en ce domaine par la voie d'accords bilatéraux, comme la convention franco-suisse du 9 septembre 1931, que par la voie d'une convention plurilatérale qui ne peut pas prendre en considération, dans sa généralité, les conditions propres à chaque pays en matière d'assistance.

6. *Réduction et limitation des armements.* — Il est peu probable que cette question soulève un débat de fond à l'assemblée. Mais si, vu les lenteurs et les difficultés de la conférence du désarmement, l'assemblée jugeait néanmoins utile d'insister sur la nécessité d'assurer à bref délai l'exécution de l'article 8 du pacte, la délégation s'associerait à toute résolution votée dans ce sens.

7. *Esclavage.* — La délégation appuiera, comme elle l'a fait jusqu'ici, toutes propositions tendant à assurer l'exécution de la convention du 25 septembre 1926 dans

tous les pays et territoires où l'esclavage et certaines formes de travaux forcés n'ont pas encore été abolis.

8. *Minorités.* — Le Conseil fédéral n'a pas d'objections de principe à formuler contre la proposition émanant de la Pologne et tendant à convoquer une conférence internationale chargée d'élaborer une convention générale pour la protection des minorités. La délégation pourra donc appuyer la proposition polonaise.

9. *Commission d'étude pour l'union européenne.* — La commission ne s'étant plus réunie depuis 1932, le Conseil fédéral ne peut que confirmer ses instructions antérieures relatives à l'attitude générale de la Suisse à l'égard des mesures qui pourraient être envisagées d'un commun accord en vue de la solution de certains problèmes spécifiquement européens.

10. *Collaboration de la presse à l'organisation de la paix.* — Il y a lieu de se féliciter des mesures prises ou envisagées en vue d'assurer une coopération toujours plus large de la presse à l'amélioration des relations internationales et, en particulier, en vue de réprimer, par les moyens techniques et financiers jugés appropriés, la diffusion des fausses nouvelles. La délégation pourra appuyer toutes propositions destinées à favoriser le mouvement qui se dessine en ce domaine et auquel les conférences de presse de Copenhague et de Madrid ont donné une première impulsion.

11. *Organisations techniques de la Société des Nations.* — La délégation vouera tout son intérêt aux rapports sur l'activité des organismes techniques de la Société des Nations.

Elle prendra, s'il y a lieu, l'avis des départements fédéraux compétents sur l'attitude à adopter à l'égard de tel problème particulier.

12. *Trafic des stupéfiants.* — La Suisse est prête à coopérer à toutes nouvelles mesures qui pourraient être prises, d'accord avec la commission consultative du trafic de l'opium, en vue d'assurer une application stricte et générale des conventions sur les drogues et, notamment, de la convention sur la limitation de la fabrication, du 13 juillet 1931. Elle prêtera tout son concours à la répression du trafic illicite dont on signale une recrudescence dans certaines régions du globe.

13. *Comptes et budget.* — Sous réserve des observations fondées qui pourraient être présentées à l'assemblée, la délégation est autorisée à approuver les comptes vérifiés du quinzième exercice (1933) et à voter le budget du prochain exercice tel qu'il sortira des délibérations de l'assemblée.

Vu la nécessité, à cette époque de marasme économique et de crise financière, de ne négliger aucune économie, elle se montrera favorable à toute réduction des dépenses qui lui paraîtrait justifiée par les circonstances et ne serait pas de nature à entraver les activités essentielles de la société.

14. *Contributions arriérées.* — Elles s'élèvent actuellement à une somme voisine de 30 millions de francs. Il serait désirable que l'assemblée examinât avec une attention particulière les moyens pratiques de remédier, une fois pour toutes, à un état de choses qui, comme le relève justement le commissaire aux comptes dans son rapport, « non seulement trouble l'équilibre des finances de la société en mettant la trésorerie en de graves difficultés et nuit au prestige de l'institution, mais encore soulève un mécontentement croissant parmi les Etats qui payent régulièrement leurs contributions et dont les charges se trouvent indirectement aggravées du fait que d'autres Etats ne remplissent pas les obligations assumées solidairement ». La délégation, pour sa part, s'emploiera, dans la mesure du possible, à trouver une solution à ce problème, qui a été trop négligé jusq'ici.

15. *Conflit entre la Bolivie et le Paraguay.* — La Bolivie ayant demandé de saisir l'assemblée de ce différend conformément à l'article 15, alinéa 9, du pacte et le Para-

guay ayant formulé des réserves sur la possibilité, au point de vue juridique, d'appliquer la procédure de l'article 15 dans les conditions actuelles, il appartiendra au conseil d'examiner la question dans sa session qui précède immédiatement celle de l'assemblée. Si celle-ci, après examen du conseil, décidait de se saisir du différend, la délégation appuiera toutes mesures propres à assurer le respect des stipulations du pacte et à provoquer l'arrêt des hostilités.

16. *Admission de l'U. R. S. S. dans la Société des Nations.* — Si l'U. R. S. S. demandait à être admise au sein de la Société des Nations, la délégation se prononcerait négativement et expliquerait, le cas échéant, cette attitude.

17. *Elections au conseil.* — La délégation demandera des instructions avant l'élection de trois nouveaux membres non permanents du conseil.

### III. OUVERTURE DE L'ASSEMBLÉE ET DÉBAT GÉNÉRAL

L'assemblée s'ouvrit le lundi 10 septembre sous la présidence de M. Bénès, président du conseil en exercice. Quatre États membres de la Société des Nations manquaient à l'appel: l'Allemagne et le Japon, pour les raisons que l'on sait, de même que le Honduras et le Salvador. Dans son discours d'ouverture, le ministre des affaires étrangères de Tchécoslovaquie revint sur la série des échecs — désarmement, affaire de Mandchourie, conférence économique de Londres, sécession du Japon et de l'Allemagne, affaire du Chaco — que l'on attribue généralement à l'incurie de la Société des Nations alors que les responsabilités sont ailleurs. Il ne conteste pas que la crise actuelle peut être comparée « aux plus grandes crises historiques par lesquelles l'humanité ait jamais passé: crise de la pensée et de la morale, des croyances religieuses, crise économique mondiale, crise des conditions et des régimes politiques et sociaux intérieurs, crise profonde dans les rapports internationaux, menaces de guerres, de révolutions de toute nature... », mais il relève « que l'humanité a passé déjà à plusieurs reprises par des expériences semblables » et qu'il n'y a pas lieu, par conséquent, de s'abandonner au pessimisme et au découragement. M. Bénès conserve sa foi dans la Société des Nations et dans son œuvre. « Dans certains cas, concluait-il, elle n'a pas les forces suffisantes pour empêcher les fautes ou les malheurs, mais elle n'en reste pas moins toujours une force indestructible et l'obstacle infranchissable contre les puissances des ténèbres. »

Après avoir désigné, à la presque unanimité des voix, son président dans la personne de M. Sandler, ministre des affaires étrangères de Suède, l'assemblée adopta son ordre du jour et constitua ses commissions (1),

(1) L'assemblée renonça, cette année encore, à constituer sa troisième commission, les questions touchant au désarmement demeurant à l'ordre du jour de la conférence pour la réduction et la limitation des armements. Les cinq autres commissions élurent comme président:

1<sup>re</sup> commission (questions juridiques):

M. Raczyński (Pologne),

2<sup>e</sup> commission (organisations techniques):

M. Bennett (Canada),

ainsi que son bureau (1). Ces formalités accomplies, elle put aborder, selon une pratique constante, la discussion générale sur l'œuvre accomplie par la Société des Nations. Avant de le faire, elle entendit un bref discours de M. Motta, qui rendit hommage à la mémoire du chancelier Dollfuss et de Vittorio Scialoja, qui, pendant plusieurs années, représenta avec autant de talent que de distinction l'Italie à la Société des Nations.

Le débat général ne manqua pas d'intérêt. Douze pays y participèrent, soit pour exposer leur situation intérieure, soit pour exprimer leur opinion à l'égard de problèmes traités ou à traiter par la Société des Nations.

Fait plutôt curieux, la question russe, qui pesait en quelque sorte sur l'atmosphère de l'assemblée, n'y fut évoquée que furtivement, sauf dans le discours du premier délégué de l'Irlande. Celui-ci ne dissimula pas que, pour sa part, il se prononcerait en faveur de l'admission de la Russie dans la Société des Nations, à la condition que ce pays n'y jouit pas d'une situation privilégiée et qu'il assumât toutes les obligations incombant aux membres de la Société des Nations. Encore n'admettait-il pas que la Russie pût entrer dans la société grâce à des subterfuges. M. de Valera, en adversaire déclaré des « conciliabules de chambre d'hôtel », demandait que la question fût discutée loyalement, au grand jour, jugeant indigne que la société pût enlever à certains Etats, par des artifices de procédure, le droit de présenter leurs observations et objections au sujet de cette admission. Il saisit cette occasion pour exprimer l'espoir que « la Russie, en entrant dans la Société des Nations, rendrait universelles les garanties qu'elle a données aux Etats-Unis d'Amérique au moment où elle a repris les relations diplomatiques avec ce pays ». « J'estime, déclara le représentant de l'Irlande, que les jours sont passés où les nations qui désirent la liberté et la paix, ou des gouvernements éclairés qui proclament cet idéal, peuvent maintenir un régime de persécution ou refuser la liberté religieuse. » Le délégué chinois, qui avait insisté longuement sur la nécessité pour les membres de la Société des Nations de ne pas reconnaître la situation créée par le Japon en Mandchourie, se félicita de voir bientôt siéger à Genève la Russie, « pont, selon lui, qui relie l'Europe et l'Asie ». Le premier

---

4<sup>e</sup> commission (questions budgétaires et administratives):

M. Carton de Wiart (Belgique),

5<sup>e</sup> commission (questions sociales et humanitaires):

M. Levillier (Argentine),

6<sup>e</sup> commission (questions politiques):

M. de Madariaga (Espagne).

(1) Le bureau comprenait comme d'habitude, outre le président de l'assemblée et les cinq présidents de commission, des représentants des six pays suivants: Royaume-Uni, Italie, France, Autriche, Inde et Yougoslavie, ainsi que le président de la commission de l'ordre du jour (M. Lozoraitis, Lithuanie) et le président de la commission de vérification des pouvoirs (M. Bado, Uruguay).

Un membre de la délégation suisse (M. Gorgé) fut appelé à siéger dans la commission de l'ordre du jour.

délégué de la Turquie salua également au passage l'accession prochaine de l'U. R. S. S. Et ce fut tout en ce qui concerne la question russe. Elle devait rebondir avec éclat quelques jours plus tard <sup>(1)</sup>.

Un problème connexe, à certains égards, à celui d'une collaboration russe au sein de la Société des Nations, celui des minorités, fut évoqué, sous une forme assez insolite, par le premier délégué polonais. M. Beck rappela tous les efforts que la Pologne avait vainement tentés pour généraliser le système de protection des minorités et mettre ainsi fin au régime de discrimination en vigueur aujourd'hui. Il affirma, une fois de plus, que « l'existence d'engagements minoritaires ou l'absence de ces engagements ne trouve de justification plausible ni dans la situation réelle des minorités dans les Etats membres de la société, ni dans la situation internationale et le degré de civilisation de ces Etats ». Estimant que cette situation ne saurait durer « sans compromettre d'une manière irrémédiable les assises morales sur lesquelles la société fut érigée en 1919 », le ministre des affaires étrangères de Pologne rappela que son gouvernement avait proposé à l'assemblée de se prononcer sur deux questions : « en premier lieu, sur la reconnaissance immédiate de la nécessité d'une convention générale sur la protection des minorités; en deuxième lieu, sur la convocation à cet effet d'une conférence internationale ». « En attendant, conclut le colonel Beck, la mise en vigueur d'un système général et uniforme de la protection des minorités, mon gouvernement se voit obligé de se refuser, à partir d'aujourd'hui, à toute collaboration avec les organes internationaux en ce qui concerne le contrôle de l'application par la Pologne du système de la protection des minorités. »

Cette déclaration provoqua une certaine surprise au sein de l'assemblée. Comme il s'agissait ni plus ni moins de la dénonciation unilatérale d'un traité régulièrement conclu par la Pologne au moment où elle renaissait à la vie politique, les pays contractants comme la France, la Grande-Bretagne et l'Italie ne pouvaient guère enregistrer sans mot dire pareille déclaration. Sir John Simon, au nom du gouvernement britannique, déclara avec beaucoup de netteté qu'aucun Etat ne saurait se libérer unilatéralement de ses engagements internationaux. M. Barthou, au nom de la France, tint le même langage. Quant à l'Italie, elle exposa, par l'organe de son premier délégué, « que les engagements existants doivent être respectés jusqu'au moment où ils seront remplacés par de nouvelles stipulations ». « Mon pays, déclara le baron Aloisi, a été le premier à avancer l'idée qu'il faut adapter les traités aux exigences muables des temps, parce que c'est là le meilleur moyen pour assurer le maintien de la paix, mais nous avons, en même temps, toujours affirmé que cette adaptation doit s'opérer dans la légalité <sup>(2)</sup>. »

(1) V. infra, p. 200 s.

(2) Sur la suite donnée à la double proposition polonaise, voir plus bas travaux de la 6<sup>e</sup> commission, p. 212 s.

La question de l'Autriche tint également une large place dans le débat général. Deux délégués autrichiens, M. Schuschnigg, le nouveau chancelier, ainsi que M. Berger-Waldenegg montèrent à la tribune pour exposer la situation présente de l'Autriche, ses conditions intérieures et l'état de ses relations internationales. A la question de savoir si l'Autriche pouvait subsister par ses propres moyens, le successeur de feu M. Dollfuss affirma avec force: « L'Autriche est viable, à condition qu'on lui permette de vivre. L'Autriche est à même de surmonter, par ses propres forces et son propre travail, même des périodes de dépression, à condition qu'on lui permette de laisser libre cours aux forces dont elle dispose et qu'on donne au peuple autrichien et à son gouvernement la faculté de travailler en paix. »

Quant aux orateurs qui s'attachèrent plus spécialement à l'activité générale de la Société des Nations, leurs discours, comme celui de M. Bénès, laissèrent plutôt une impression de réconfort. Sans doute la Société des Nations a enregistré de graves échecs. Mais sont-ils irrémédiables? Ce n'est d'ailleurs pas la société comme telle qui a fait défaut. Ce sont ses membres, qui n'ont pu encore s'élever à une conception suffisamment haute de leurs devoirs internationaux. Mais la route du progrès n'est pas fermée. Il faut, malgré les obstacles et les arrêts inévitables, ne pas désespérer de la collaboration internationale dont la Société des Nations est la forme la plus achevée. Cette note optimiste, qui dominait dans presque tous les discours, contribua à atténuer le malaise général qui pesait sur l'assemblée au moment où elle inaugurerait ses travaux. L'atmosphère de Genève s'en ressentit visiblement. La confiance dans l'avenir de la Société des Nations avait indiscutablement regagné des positions perdues dans l'esprit des délégations. Tout en reconnaissant l'insuffisance des résultats obtenus, le premier délégué de l'Argentine, M. Cantilo, se demanda « si la Société des Nations n'est pas d'une grande utilité même quand elle échoue et si, de remettre tant de fois sur le métier le difficile labeur, il ne s'ensuit pas, grâce au contact des hommes, des idées, voire des passions, une sorte de frottement qui, sans heurts, va peu à peu polissant les contours des problèmes les plus rugueux ».

Le représentant de la Colombie se félicita de l'« intervention si bien-faisante de la Société des Nations dans l'affaire de Leticia ». « Ceux qui, fit-il observer, prétendaient que l'article 21 du pacte et la doctrine de Monroë empêchaient l'action de la société dans le nouveau monde, étaient dans l'erreur. » Il regretta cependant de constater que la Société des Nations et l'union panaméricaine « continuent à s'ignorer ». Cette absence de rapports entre ces deux grands organismes lui paraît préjudiciable aux intérêts de la paix. Il demanda que cesse au plus tôt cette anomalie. Une raison qui militerait déjà, selon M. Yépes, en faveur d'une collaboration, c'est le fait que les deux institutions ont inscrit la codification du droit international à leur programme. Alors que l'union panaméricaine est fort active en ce domaine, la Société des Nations n'a plus rien entrepris depuis l'échec de la conférence de La Haye en 1930. Or, de l'avis du représentant

colombien, il est regrettable « que tout cet immense travail de codification du droit international se fasse en dehors de la Société des Nations, qui devrait en être le centre et l'inspiratrice ». La société ne peut pas, « sans manquer à l'une de ses tâches essentielles », maintenir « son attitude passive en présence d'un mouvement juridique qui peut transformer toute la vie internationale ».

Le délégué de Haïti, M. Mayard, rappela le projet déposé l'an dernier par son pays et tendant à assurer conventionnellement « la protection internationale des droits de l'homme et du citoyen ». Il demanda qu'une conférence internationale entreprît l'examen de cette question. De son côté, le représentant du Portugal, M. Caeiro da Mata, ministre des affaires étrangères, signala l'effort de son pays pour restaurer ses finances et sa foi dans l'œuvre de la Société des Nations. Il montra qu'il ne voyait pas d'opposition entre un nationalisme bien compris, « organisateur, constructif, discipliné, pacifique » et l'internationalisme dont s'inspire nécessairement la Société des Nations. « Chaque pays, déclara-t-il, qui arrive à surmonter la crise, à assurer l'ordre, la paix et l'équilibre social chez lui contribue au redressement général. Il devient capable d'assurer par sa collaboration la réalisation des buts collectifs de la Société des Nations. »

Le débat général achevé, l'assemblée put aborder son travail dans les diverses commissions. Nous reviendrons plus loin (chapitre V) sur les décisions et résolutions qu'elle a été amenée à prendre, soit d'elle-même, soit sur le rapport des commissions (1).

#### IV. TRAVAUX DES COMMISSIONS (2)

##### A. Commission d'étude pour l'union européenne.

La commission n'a pas siégé depuis deux ans. Sortira-t-elle jamais de son sommeil ? L'assemblée n'en a pas exclu la possibilité, bien que les chances d'organiser actuellement le continent en une sorte d'union fédérative soient bien réduites. Sur la proposition de son bureau, elle a adopté, en effet, une résolution qui, après avoir constaté « que les circonstances n'ont pas permis à cette commission de se réunir depuis la dernière session », renouvelle son mandat « pour l'exercice prochain » (3).

(1) V. p. 218 s.

(2) La Suisse était représentée de la façon suivante dans les commissions:

I <sup>re</sup>	commission: M. Gorgé	(suppléant: M. Schöpfer),
II <sup>e</sup>	» : » Stucki	( » : » Rappard),
	» Oeri	
IV <sup>e</sup>	» : » Rappard	( » : » Gorgé),
V <sup>e</sup>	» : » Schöpfer	( » : » Zutter),
VI <sup>e</sup>	» : » Motta	( » : » Oeri).

(3) La question du bureau de la commission ne s'est pas posée, M. Herriot (France) reste donc président de la commission et MM. Motta et Politis (Grèce), vice-présidents.

## B. Questions juridiques.

Cette année, aucune question juridique n'était inscrite à l'ordre du jour. La première commission serait donc demeurée inactive si divers problèmes ne s'étaient pas posés au cours de la session. Elle fut saisie, en effet, des trois questions suivantes: application de l'article 15 du pacte au conflit entre la Bolivie et le Paraguay, embargo sur les armes et munitions destinées à ces deux pays et, enfin, conditions que doivent remplir les pouvoirs des délégués à l'assemblée.

1. *Application de l'article 15 du pacte au conflit entre la Bolivie et le Paraguay.* — Depuis plus de deux ans, la guerre fait rage entre la Bolivie et le Paraguay. La Société des Nations, avec l'appui d'Etats sud-américains, a vainement cherché à mettre fin aux hostilités. La commission d'enquête qu'elle avait envoyée sur les lieux n'a abouti à aucun résultat. Son projet d'accord, qui devait inaugurer le rétablissement de la paix dans cette région troublée de l'Amérique, n'a pas trouvé grâce aux yeux des belligérants. Agissant d'abord en vertu de l'article 4, alinéa 4, du pacte, le conseil de la Société des Nations, sur la proposition d'un comité spécial dit « des trois » constitué dans son sein, s'était finalement saisi du conflit en vertu de l'article 11 du pacte, article qui déclare que « toute guerre ou menace de guerre, qu'elle affecte directement ou non l'un des membres de la Société des Nations, intéresse la société tout entière et que celle-ci doit prendre les mesures propres à sauvegarder efficacement la paix des nations ». Tous ses efforts de conciliation demeurèrent toutefois infructueux.

La guerre se poursuivant, la Bolivie décida, le 31 mai dernier, de demander l'application de l'article 15 du pacte, article qui prévoit, comme on sait, une procédure spéciale pour le règlement des différends. Le conseil prit acte de cette demande, étant entendu que l'application de l'article 15 par l'assemblée n'empêcherait pas le conseil de faire d'autres tentatives de conciliation dans le cadre de l'article 11. Quelques jours plus tard, le représentant de la Bolivie demanda au conseil, en conformité de l'article 15, alinéa 9, de saisir l'assemblée du différend.

Le Paraguay avait fait aussitôt des réserves contre l'application de l'article 15, mais, dans sa séance du 7 septembre, le conseil ne décida pas moins de porter le différend devant l'assemblée et, trois jours plus tard, celle-ci inscrivait la question à son ordre du jour en renvoyant l'examen à sa sixième commission.

Vu les objections d'ordre juridique formulées par le Paraguay, la sixième commission invita la première à examiner la situation.

Le délégué du Paraguay, M. Caballero, exposa devant la commission les raisons pour lesquelles l'assemblée devrait, à son avis, se déclarer incompétente. Il admettait à la rigueur qu'elle pût entamer la procédure

de conciliation de l'article 15, mais il ne voyait pas pour elle la possibilité de recourir à la procédure de recommandation. Le Paraguay s'opposait à ce qu'il appelait l'« application totalitaire » de l'article 15 en faisant valoir notamment que cet article ne pouvait s'appliquer, selon la lettre même du pacte, qu'à des « différends susceptibles d'entraîner une rupture ». Or, dans le cas particulier, la rupture n'était plus imminente, mais consommée depuis longtemps.

La première commission fut unanime à rejeter la thèse paraguayenne. Tour à tour, les délégués du Royaume-Uni, de la Roumanie, de la France, de la Suisse, de la Grèce, de l'Irlande, de la Suède, du Chili et des Pays-Bas représentèrent que, si la procédure de l'article 15 était applicable à des différends susceptibles d'entraîner une rupture, à plus forte raison devait-elle jouer pour des différends plus graves encore, soit pour ceux qui avaient dégénéré en hostilités déclarées.

Notre représentant dans la commission, M. Gorgé, s'étendit assez longuement sur la question en raison de sa grande importance de principe. Il reconnut ce que pouvait avoir de fondé l'argumentation du Paraguay à la lumière d'une interprétation littérale, mais il fit observer aussitôt que, lorsque l'interprétation exégétique fait violence à l'interprétation logique, c'est celle-ci qui doit l'emporter. Ce qu'on peut faire quand la paix est en péril, ne peut-on le faire quand la paix est rompue, quand il y a guerre ? Si le recours aux armes était une raison suffisante pour écarter l'article 15, un Etat aurait beau jeu pour ne pas s'exposer aux inconvénients de la procédure prévue par cet article : il lui suffirait de déclencher une guerre. L'article 15, par un curieux retour des choses, deviendrait donc en quelque sorte une prime à la violence. C'est évidemment inadmissible. Le délégué suisse montra ensuite les avantages réels de la procédure de l'article 15 appliqué au cas particulier. L'article 11 ne permet pas d'imposer la paix aux parties ; l'article 13 ne permet pas non plus d'imposer la procédure de l'arbitrage. Quant à l'article 16, à supposer qu'il fût possible de l'appliquer dans les conjonctures actuelles, il ne saurait être appliqué avant qu'on eût déterminé l'agresseur. Or, s'il importe de déterminer d'où est venue l'agression, pourquoi ne pas appliquer, pour cette enquête, une procédure comme celle de l'article 15, qui permet précisément d'aboutir à des résultats concrets sans le concours direct des parties. M. Gorgé souligna par ailleurs que, si le pacte est un instrument imparfait, il ne faut pas trop s'attacher à ses défauts ; il faut s'attacher à l'œuvre à réaliser et, en l'occurrence, il faut mettre un terme au carnage. « Cette guerre qui, comme toutes les guerres, est un défi à la raison humaine, déclara-t-il, on demande à l'assemblée de l'arrêter . . . Elle a le devoir de le faire. Devant ce devoir impérieux, va-t-elle se dérober ? Va-t-elle répondre au monde angoissé : Nous sommes incapables d'agir ; il y a, dans l'article 15 du pacte, une disposition qui ne prévoit que les différends susceptibles d'entraîner une rupture ; c'est le droit strict ; tant pis pour la paix ? »

La première commission ne partagea pas non plus cette manière de voir. Elle adopta à l'unanimité un avis qui fut communiqué à la sixième commission et qui relève, en particulier, que, « si la procédure de l'article 15 n'est pas prévue formellement que pour le cas de menace de rupture, elle doit, à plus forte raison, s'appliquer au cas de rupture, spécialement au cas de guerre » (1).

2. *Embargo sur les armes et munitions destinées à la Bolivie et au Paraguay.* — La guerre entre ces deux pays se poursuivant sans trêve malgré les démarches incessantes de la Société des Nations, appuyée dans son œuvre de paix par plusieurs Etats latino-américains, certains Etats membres du conseil avaient pensé, l'an dernier déjà, que, pour abrégé les hostilités, il serait sans doute indiqué de prendre des mesures restrictives à l'égard des importations d'armes en Bolivie et au Paraguay. Invité par le conseil à s'occuper du problème, le comité des trois avait consulté les Etats membres de la Société des Nations sur la possibilité pour eux de se joindre aux mesures d'embargo qui pourraient être décrétées par d'autres pays. Un certain nombre d'Etats s'engagèrent immédiatement à prohiber l'exportation d'armes à destination des deux pays belligérants; d'autres assumèrent le même engagement moyennant certaines conditions (acceptation par d'autres Etats nommément désignés, respect des contrats en cours, révocation des mesures prises en cas d'abstention de certains Etats, etc.). A la suite d'une nouvelle démarche du comité des trois (25 juillet), vingt-sept Etats, sur trente-cinq consultés, se déclarèrent prêts à prendre les mesures d'embargo préconisées. Les grandes puissances, comme la Grande-Bretagne, la France, l'Italie, l'Allemagne et même les Etats-Unis d'Amérique, s'étant associées à l'action collective dont il s'agit, la mesure d'embargo décrétée à l'encontre des belligérants est devenue d'application à peu près générale.

La Suisse n'est pas restée à l'écart. Soucieux de ne pas se dérober au devoir de solidarité qui lui paraissait se dégager du pacte et, notamment, de son article 11, désireux surtout de faire ce qui dépend de lui pour tarir l'une des sources d'une guerre ruineuse qui n'a que trop duré, le Conseil fédéral, par arrêté du 31 mai, interdit, en se fondant sur l'article 102, chiffre 8, de la constitution fédérale l'exportation d'armes et de munitions à destination de la Bolivie et du Paraguay. Les mesures prises présentaient un caractère tout exceptionnel commandé par le fait que des pays membres de la Société des Nations sont en guerre et que la société doit s'efforcer, comme elle en a l'impérieux devoir, de mettre fin aux hostilités par tous les moyens en son pouvoir (2).

(1) V. plus loin résolution adoptée par la 6<sup>e</sup> commission, p. 233 s.

(2) Le Conseil fédéral autorisa dans la suite l'exécution d'un contrat légitimement conclu avant le 31 mai 1934. Il s'agissait d'une commande relativement minime (10 fusils semi-automatiques). C'est la seule dérogation qui fut apportée à la prohibition d'exportation; elle a été notifiée aux membres de la Société des Nations.

Bien qu'elle n'eût pas refusé son concours pour entraver l'approvisionnement en armes des deux belligérants, l'Italie avait exprimé certains doutes sur l'absolue légitimité de la mesure prise. Comme son représentant l'avait exposé au conseil, elle considérait qu'« en principe, l'interdiction de fournir du matériel de guerre aux pays belligérants ne peut être considérée comme une mesure à adopter en dehors des procédures établies par le pacte pour le règlement d'un conflit et sans détermination préalable de l'Etat ou des Etats qui doivent être jugés responsables du conflit ». A la demande de la délégation italienne, la sixième commission, saisie de l'ensemble de la question du Chaco, pria la première commission d'examiner également au point de vue juridique cet aspect du problème. Une étude s'imposait d'autant plus que la Bolivie avait élevé les objections les plus graves contre l'embargo, estimant qu'étant donné sa situation géographique, les mesures prises lui causeraient un tort plus considérable qu'au Paraguay.

Le délégué italien exposa les vues de son gouvernement à la première commission. Il fit valoir qu'à son avis, l'embargo devait être effectif au même titre qu'un blocus et qu'il devait, par conséquent, rallier tous les pays fabricants d'armes. Il se demanda, d'autre part, « si l'on peut admettre un embargo sans avoir au préalable établi les responsabilités des pays belligérants », car, si l'embargo est appliqué aux deux belligérants avant que soient établies les responsabilités, ne risque-t-il pas « de conduire à des conséquences contraires à la justice internationale »? A ses yeux, il paraissait douteux que l'article 11 du pacte pût justifier « une mesure de coercition aussi grave que l'embargo ». Il conclut en demandant que la question fût l'objet d'une étude attentive pour l'avenir.

La commission ne partagea pas, d'une manière générale, les scrupules de la délégation italienne. La Grande-Bretagne fit valoir, entre autres, que l'embargo « vise à arrêter ou à abréger les hostilités » et que « ce but est certainement en harmonie avec les principes fondamentaux du pacte ». D'autres délégués soutinrent des idées sensiblement analogues. Le représentant de la Suède, M. Undén, fit d'ailleurs observer qu'en l'occurrence, il s'agissait de mesures prises à titre individuel par les Etats et que le pacte ne s'opposait pas à de pareilles mesures décidées en vue de rétablir la paix le plus rapidement possible. Du côté français, on fit valoir que si l'embargo était appliqué aux belligérants, c'était parce qu'il s'agissait d'une guerre que chacun trouvait vraiment « déraisonnable ». Il eût évidemment mieux valu, comme le déclarait M. Basdevant, établir d'abord quel est l'agresseur, mais, comme on n'avait pu le faire jusqu'ici, force avait été de tenter quelque chose pour entraver autant que possible le développement du conflit armé.

Notre représentant à la commission déclara, pour sa part, que le Conseil fédéral n'avait guère hésité à prêter son concours, parce que l'article 11 du pacte lui paraissait justifier une mesure de ce genre. Cet article oblige

la Société des Nations à « prendre les mesures propres à sauvegarder la paix des nations ». On ne voit donc pas pourquoi une mesure d'embargo ne pourrait être prise dans l'intérêt de la paix. Sans doute, la légitimité d'une pareille mesure a été contestée par la Bolivie, mais faut-il nécessairement et toujours que les dispositions prises dans le cadre de l'article 11 soient approuvées par les belligérants ? Cet article est commandé en général par la règle de l'unanimité, mais il peut, semble-t-il, y avoir des exceptions, notamment dans le cas où il s'agit de mesures qui ne requièrent pas la collaboration des parties. Poser en principe, exposa M. Gorgé, que les mesures à prendre sur la base de l'article 11 pour sauvegarder la paix devraient être chaque fois sanctionnées par les parties serait vider cet article d'une bonne partie de son contenu. Cette argumentation fut appuyée par d'autres délégués et, en particulier, par le délégué de la Grèce (M. Politis), qui ne voyait pas dans l'embargo une véritable mesure de sanction, mais une mesure conservatoire.

Après avoir entendu encore le délégué bolivien qui souligna l'inégalité de situation que créerait l'embargo entre les deux pays, la Bolivie étant « un pays entièrement méditerranéen, dont l'accès est particulièrement difficile », alors que le Paraguay « a un accès très large à la mer par de grandes artères fluviales constituées par le rio Paraguay, le rio Parana et le rio de la Plata », la commission adopta un avis portant sur les deux points suivants :

1<sup>o</sup> les membres de la Société des Nations qui ont décrété les mesures d'embargo ont pu le faire en dehors du cadre du pacte sans faire une application quelconque de l'un de ses articles (1) ;

2<sup>o</sup> l'interdiction a été un acte légal décrété par les Etats membres, qui émane de leur souveraineté et qui ne va à l'encontre d'aucune des dispositions du pacte.

Quant à la question d'une interdiction de fourniture d'armes et de munitions dans le cadre du pacte, la commission fut d'avis avec la délégation italienne qu'il conviendrait de la soumettre à l'examen d'un comité spécial désigné par le conseil. Sur la proposition de notre représentant, il fut toutefois nettement spécifié que les conclusions du comité seraient soumises ensuite à l'assemblée, qui trancherait en dernier ressort (2).

3. *Pouvoirs des délégués.* — L'article 5 du règlement intérieur de l'assemblée prévoit que « chaque représentant remet, aussitôt que possible... ses lettres de créance au secrétaire général ». En fait, ces « lettres de créance » ont pris les formes les plus diverses ; elles vont du pouvoir régulier au simple télégramme. Des délégués se sont même accrédités eux-mêmes. D'autres se sont fait accréditer par les secrétaires de leur propre délégation. La

(1) Ce qui signifie *a contrario* qu'ils ont pu se fonder également sur le pacte.

(2) V. plus loin résolution adoptée par la 6<sup>e</sup> commission, p. 235.

situation à cet égard est devenue, peut-on dire, anarchique. On juge de l'embarras d'une commission de vérification des pouvoirs chargée de se prononcer sur la valeur de tels documents.

L'article 5 du règlement intérieur n'étant guère suffisant et pour mettre fin à des abus qui, à la longue, seraient devenus intolérables, la commission de vérification des pouvoirs demanda à la première commission, par l'entremise du bureau de l'assemblée, d'examiner les moyens d'obvier à pareil état de choses.

La discussion générale à la première commission ne fut pas très nourrie. Deux délégués seulement prirent la parole, le délégué de la Suisse et le délégué du Nicaragua, mais dans des intentions assez différentes. Notre représentant déclara qu'à son avis, l'assemblée de la Société des Nations était une conférence diplomatique, que les délégués qui y participent engagent leur Etat et que, conformément au droit diplomatique traditionnel, les pouvoirs des délégués devraient donc émaner du chef de l'Etat. Tout au plus pourrait-on, les solutions trop radicales n'étant guère en honneur à la Société des Nations, apporter au principe certains tempéraments. Quant au délégué du Nicaragua, son intervention tendait plutôt à apporter de nouveaux allègements à un régime jugé déjà trop libéral. Il proposait qu'un pouvoir établi pour une session déterminée de l'assemblée fût valable pour les sessions suivantes.

L'ensemble de la question fut renvoyé à une sous-commission, dont faisait partie la Suisse. Après un examen approfondi, auquel notre représentant prit activement part, la sous-commission élabora un rapport dans lequel elle exprima, entre autres, l'avis qu'en principe, il n'y avait pas lieu de s'éloigner par trop de la pratique qui régit les conférences diplomatiques. Elle proposait de modifier le règlement intérieur de l'assemblée en ce sens notamment que les pouvoirs des délégués (appelés improprement « lettres de créance » dans le règlement) devaient être délivrés désormais soit par le chef de l'Etat, soit par le ministre des affaires étrangères. Ses propositions furent approuvées après un court débat à la commission. On trouvera à l'annexe le nouveau texte de l'article 5 du règlement intérieur de l'assemblée (1).

### C. Questions techniques.

Ces questions se rapportent à l'activité des quatre organisations techniques de la Société des Nations: organisation économique et financière, organisation des communications et du transit, organisation d'hygiène et organisation de coopération intellectuelle. Elles furent traitées par la deuxième commission, à l'exception des questions de coopération intellectuelle, qui furent examinées, comme les années précédentes, par la

(1) V. résolution à l'annexe, p. 223.

sixième commission. Le problème de la collaboration de la presse à l'organisation de la paix ayant été également discuté à la deuxième commission, nous en parlerons dans le même chapitre que les questions techniques.

*1. Organisation économique et financière. —*

a. *Questions économiques.* — Depuis la dernière assemblée, le comité économique a tenu deux sessions.

La session de novembre 1933, présidée par M. Walter Stucki, a été presque entièrement consacrée aux questions qui avaient été renvoyées au comité par la conférence économique et monétaire de Londres. Celle-ci avait demandé, notamment, la convocation d'une conférence chargée d'examiner les trois projets de conventions vétérinaires (1). Le comité a estimé qu'il conviendrait de réunir auparavant les représentants des pays dont le concours est nécessaire pour le succès de ces projets de conventions. Il a examiné, d'autre part, la question du contrôle de l'importation et de l'exportation des végétaux et celle des formalités douanières. Dans ce dernier domaine, un avant-projet d'accord sur la propagande commerciale et un projet de règles internationales sur la notion du poids ont été soumis aux gouvernements. Cette consultation a permis de constater que l'on pourrait probablement aboutir à la conclusion d'accords définitifs. Le comité a considéré également qu'il sera nécessaire, dès que les conditions commerciales seront plus stables, de reviser la convention pour la simplification des formalités douanières. Il s'est occupé, enfin, de la coordination de la production et de la vente de certains produits (blé, produits laitiers, sucre, vin, bois, charbon, cuivre), mais a dû constater que la situation actuelle n'était guère encourageante à cet égard.

Au cours de la seconde session (juillet 1934), les membres du comité ont eu un échange de vues sur la situation économique générale. Ils ont pris acte d'une note préparée par le secrétariat sur l'évolution de la politique commerciale. Cette note relevait, en particulier, le développement croissant du nationalisme économique et constatait que le principe de l'interdépendance économique des nations est aujourd'hui gravement compromis. Elle insistait sur le fait « qu'il est inutile de s'attendre à une modification sensible de la politique commerciale aussi longtemps que les pays estimeront qu'ils doivent satisfaire à certains intérêts politiques fondamentaux tels que leur autarchie et leur sécurité ». La note étudiait encore l'abandon progressif, de la part des gouvernements, du traitement inconditionnel et sans restriction de la nation la plus favorisée au profit de la réciprocité et d'un équilibre bilatéral du commerce.

A cette même session, le comité inscrivit à son ordre du jour la question du tourisme considéré comme facteur de l'économie internationale. Des

(1) V. notre rapport sur la XIII<sup>e</sup> assemblée, FF 1933, I, 152 s.

études seront entreprises sur l'amélioration et l'assimilation des méthodes appliquées pour l'établissement des statistiques touristiques, l'élimination des formalités inutiles ou excessives entravant le développement du tourisme et l'élaboration d'un programme commun de tourisme entre certains pays.

Les débats de la seconde commission sur les questions économiques ont été inaugurés par un remarquable exposé de M. Bianchini. Examinant la situation générale, le représentant de l'Italie constata tout d'abord que l'importance croissante du marché intérieur a relégué au second rang le commerce extérieur et que l'organisation du commerce devient, en plusieurs pays, une fonction de l'État. Il fit remarquer également que le renforcement des barrières douanières, la protection de l'agriculture dans les pays industriels et l'industrialisation des pays agricoles, les contingentements et les mesures d'ordre monétaire ont réduit de plus en plus le volume des échanges internationaux et ont accéléré la course vers l'autarchie et le nationalisme économique. Selon le délégué italien, « toutes ces mesures sont autant de violations des principes fondamentaux sur lesquels est basé le commerce international et constituent l'une des causes principales du prolongement de la crise ». Il faut donc revenir « à la sage politique des traités commerciaux ayant pour base de mutuelles concessions douanières ». Il faut, en outre, assurer la stabilité monétaire, car les restrictions en matière de change ont une répercussion néfaste sur la situation économique. M. Bianchini a affirmé, à ce propos, la confiance de son pays dans l'étalon-or et a déclaré que le gouvernement italien ne croyait « ni à un mètre élastique, ni à une monnaie manœuvrée ». Il a terminé par une analyse des accords de clearing, qu'il envisageait comme une institution temporaire, le principe de la liberté des transactions devant lui être substitué aussitôt que possible.

M. Lamoureux présenta ensuite, au nom de la délégation française, une proposition tendant à charger les organismes techniques de la Société des Nations de procéder à l'étude des questions relatives à la pratique de la compensation. Cette étude devait comprendre spécialement l'examen des accords conclus, le fonctionnement des organismes institués pour assurer leur exécution et mettrait en lumière les difficultés d'application rencontrées et les résultats acquis. Elle permettrait aux gouvernements d'ajuster sur la base des renseignements recueillis leurs accords ou leurs organismes de compensation et d'adapter éventuellement leur politique commerciale aux circonstances exceptionnelles de la crise. « La politique de compensation, déclara le représentant de la France, en raison de sa généralisation et de sa diversité, apparaît comme un élément important et grandissant de la politique internationale des échanges. Dès lors, quelque opinion qu'on ait à son sujet, il est impossible de l'ignorer ou de la négliger. C'est pourquoi le gouvernement français a pensé qu'il serait opportun de demander à la section économique et financière de la Société des Nations

d'étudier le problème de la compensation entre les Etats. L'étude permettrait ensuite à chaque Etat de modifier, s'il y a lieu, sa propre politique commerciale en s'inspirant des méthodes et des résultats obtenus par d'autres pays. »

L'initiative du gouvernement français fut accueillie avec faveur. Elle fournit le thème d'une discussion au cours de laquelle les représentants de nombreux pays eurent l'occasion d'exposer les raisons pour lesquelles leurs gouvernements avaient été amenés, à leur corps défendant, à mettre en pratique la politique de la compensation et du clearing. On s'accorda de façon générale pour estimer que ce régime était anormal et qu'il fallait s'efforcer d'en sortir. Le délégué italien avait déjà dit qu'il faudrait pour cela beaucoup de patience et de ténacité. M. Munch (Danemark) renchérit sur ces paroles en déclarant qu'à son avis, « ni l'intelligence humaine ni la bonne volonté des hommes ne sont à la hauteur de cette tâche ». La seule issue lui paraissait « de revenir graduellement, par des accords bilatéraux ou plurilatéraux selon les circonstances, à une liberté plus grande, à une politique économique plus conforme aux enseignements des économistes ».

Un certain nombre d'orateurs ne se bornèrent d'ailleurs pas à faire connaître leur point de vue sur la proposition française, mais s'attachèrent à décrire l'un ou l'autre des aspects de la crise. Aux yeux de M. Lanschot (Pays-Bas), le principal obstacle à la reprise des affaires est l'instabilité des changes. « Aussi longtemps, dit-il, que durera cette instabilité des changes, il n'y aura pas de base saine sur laquelle l'économie mondiale pourrait se rétablir. » Or, conclut-il, il n'existe qu'un système qui puisse assurer la stabilité, c'est celui de l'étalon-or. M. Bruce (Australie) s'attaqua à la protection de l'agriculture organisée par certains pays industriels, qui « n'est pas seulement nuisible au commerce mondial, mais ... contraire aux intérêts des pays industriels eux-mêmes ». Selon le délégué australien, le résultat de cette protection est une augmentation du coût de la vie et un abaissement du niveau de l'existence. Quant au représentant de l'Espagne, M. Sierra, il découvrait la cause profonde de la crise dans l'industrialisation excessive du monde, dont le résultat final a été la baisse des prix et le chômage. M. Christiani (Danemark) fit observer que l'or a pratiquement perdu son importance dans les échanges internationaux et que l'exemple de l'Allemagne « démontre nettement ... qu'il est possible à tout pays, même sans disposer d'or, de maintenir sa monnaie à n'importe quel niveau international, pourvu que les importations et les exportations, ainsi que les revenus et les dépenses invisibles s'équilibrent et que, par ailleurs, ce pays soit prêt à imposer à sa vie économique, et notamment à ses industries d'exportation et à ses chômeurs, les conditions résultant, à tout moment, du niveau fixé ou maintenu de la monnaie ». Le délégué danois estimait, dans ces conditions, que l'on pourrait sans inconvénient suspendre temporairement la convertibilité en or et fixer

un rapport de valeur déterminé entre les monnaies de tous les pays. Il faudrait ensuite travailler au rétablissement de la confiance et de la sécurité politique, et, lorsque les échanges seraient redevenus normaux, mais alors seulement, rétablir l'étalon-or, auquel, comme l'avait déjà dit le représentant des Pays-Bas, rien d'autre ne peut être substitué.

M. Stucki se félicita, au nom de la délégation suisse, du fait que les débats se fussent concentrés autour de la proposition précise de la France. « Il est indéniable, déclara-t-il, que ce qu'on voit dans la vie internationale, depuis un an ou deux, est quelque chose de tout à fait nouveau. La politique de compensation, de réciprocité, est la négation de toute la politique commerciale qui a été chère à tous les pays avant et après la guerre. Et c'est une politique qui, jusqu'ici, n'a pas été examinée d'une manière systématique et approfondie. La meilleure preuve en est que, même sur la terminologie de ce mouvement, règne la plus grande confusion, et que l'on confond encore les accords de compensation et de clearing. » M. Stucki s'associa donc à la proposition française, mais tint à souligner qu'il ne suffirait pas de se livrer à la critique des méthodes de troc, de clearing, de réciprocité, de compensation, etc., mais qu'il conviendrait d'examiner ce que serait la situation du commerce extérieur mondial sans accords de cette nature. Il contesta, en revanche, l'utilité d'une nouvelle documentation sur les causes de la crise.

Après cette discussion nourrie, la commission adopta à l'unanimité la proposition française. Sur la demande de la Grande-Bretagne, appuyée par plusieurs délégations, il fut toutefois décidé d'élargir la portée de l'enquête de façon à y comprendre non seulement les accords de compensation et de clearing eux-mêmes, mais encore les causes qui ont poussé les Etats à conclure des accords de cette nature.

Le rapport de la commission à l'assemblée fut présenté par M. Munters (Lettonie). Il contenait une introduction sur la situation économique actuelle, puis une analyse des débats de la commission et, enfin, dans sa dernière partie, il traitait quelques questions spéciales relevées au cours de la discussion générale par certaines délégations. Parmi ces questions, signalons, notamment, l'entrée en vigueur des six conventions sur l'unification du droit en matière de lettres de change, de billets à ordre et de chèques (1), la mise à l'étude de la question du tourisme et les divers travaux du comité économique dont nous avons parlé plus haut.

b. *Questions financières.* — Comme l'année dernière, le comité financier s'est principalement occupé de la situation financière de l'Autriche, de la Hongrie, de la Bulgarie, de la Grèce et de la Roumanie.

---

(1) Ces conventions sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1934, à l'exception de la convention relative au droit de timbre en matière de chèques, qui était entrée en vigueur le 29 novembre 1933.

En ce qui concerne l'*Autriche*, le comité a souligné la capacité de récupération dont ce pays a fait preuve, bien qu'il fût considérablement gêné par des difficultés politiques. La stabilité de la monnaie n'a subi aucune atteinte et la réserve de la banque nationale autrichienne n'a cessé de s'accroître. La réserve d'or et de devises étrangères a passé de 257 millions de schillings, à la fin de 1933, à 286 millions, à la fin d'août 1934. Les dépôts d'épargne ont augmenté pendant la même période d'environ 50 millions de schillings. Quant au service des emprunts émis par l'Etat, il est régulièrement assuré. D'autre part, le montant de la dette à court terme bloquée en vertu d'un accord de prorogation est réduit à un tel point qu'il ne constitue plus un problème sérieux. Les mesures de contrôle du gouvernement sur les finances des autorités locales et sur leurs pouvoirs en matière d'emprunt ont été renforcées.

La situation du budget est moins satisfaisante, les recettes normales ne couvrant pas les dépenses. On estime que le déficit final de 1934 sera de 140 millions de schillings à peu près. De cette somme, 82 millions sont déjà couverts grâce à divers moyens de caisse. L'année prochaine, on ne disposera plus de telles possibilités, et il est à craindre que de sérieux problèmes budgétaires ne se présentent. Le meilleur moyen de parer aux difficultés serait, semble-t-il, la conversion d'une partie de la dette publique. Aussi le comité financier a-t-il appris avec satisfaction que le comité des Etats garants a autorisé le gouvernement autrichien à procéder à la conversion de l'emprunt autrichien de 1923. Le conseil de la Société des Nations a pris acte de ce projet pendant l'assemblée et, conformément à une proposition du comité financier, a accepté de nommer les « trustees » de l'emprunt de conversion après consultation de son président avec ceux du comité des Etats garants et du comité financier.

En *Hongrie*, le comité a également constaté des symptômes d'amélioration. Les moissons exceptionnellement favorables de 1933 ont sans doute contribué au redressement. La production industrielle a augmenté et le chômage a diminué. En revanche, on a enregistré une regrettable stagnation dans les dépôts d'épargne et comptes courants. Mais le problème qui cause actuellement les plus sérieuses préoccupations est celui de l'approvisionnement de la banque nationale hongroise en monnaies étrangères entièrement libres, lesquelles sont nécessaires pour l'achat des matières premières indispensables, les dépenses extérieures de l'Etat et le transfert du service de la dette extérieure. Le comité financier continue, de concert avec le gouvernement hongrois, à rechercher les meilleurs moyens d'assainir la situation financière et économique du pays.

Quant à la *Bulgarie*, le comité financier a enregistré une certaine détente, qui, pour être maintenue, exigera des efforts continus. Cette amélioration peut être attribuée à l'application d'une partie des recommandations formulées, d'entente avec le gouvernement bulgare, par le comité

financier en mai 1933 (1). Le comité a noté, entre autres, parmi les mesures prises, des réductions de traitements, le licenciement de fonctionnaires et des réformes administratives. Il estime néanmoins que seule une collaboration étroite avec le gouvernement bulgare pourra permettre l'exécution d'un programme rationnel d'économies et la préparation sur une base réelle du budget de 1935.

Sur la situation en Grèce, le comité a examiné un rapport de son conseiller auprès de la banque de Grèce. Des diverses indications qu'il contient, il résulte une certaine tendance à l'amélioration.

En mai 1933, la Roumanie avait ratifié un accord en vue de l'organisation par la Société des Nations d'une coopération consultative et technique avec le gouvernement roumain pour l'élaboration et l'application d'un programme de restauration financière et économique. Le 18 mai 1934, les autorités roumaines informèrent le conseil que les conditions s'étaient si profondément modifiées depuis une année qu'elles ne voyaient plus la possibilité de mettre ce programme en œuvre. Elles se réservaient toutefois le droit de présenter une nouvelle demande de collaboration technique si la nécessité s'en faisait sentir par la suite.

La deuxième commission ne consacra pas de discussion spéciale aux questions financières. Divers délégués soulevèrent toutefois, dans leurs interventions sur la situation économique, des problèmes tels que la stabilité des changes, le rôle de l'or dans l'économie actuelle, le retour à l'étalon-or.

2. *Organisation des communications et du transit.* — L'organisation des communications et du transit s'est principalement attachée, au cours de l'année écoulée, à recueillir une documentation générale sur certains problèmes afin de faciliter la reprise de discussions internationales lorsque la situation le permettra. C'est ainsi qu'elle a établi un rapport sur l'économie des transports aériens en Europe. Elle a également, donnant suite à une décision de la dernière assemblée, fait une enquête sur les travaux publics nationaux exécutés ou en cours d'exécution. Toutes les réponses des gouvernements ne sont pas encore parvenues (2), mais les renseignements déjà fournis permettent d'envisager que cette affaire prendra un développement particulièrement intéressant. En matière de circulation routière, l'organisation a poursuivi ses efforts en vue de réglementer la signalisation des passages à niveau. Dans le domaine des transports par voie ferrée, des études sont poursuivies à l'effet de préparer des conventions-types pour faciliter la conclusion d'accords bilatéraux concernant les gares-frontière. Pour ce qui est de la navigation aérienne, les travaux entrepris permettent d'envisager la conclusion d'un accord international pré-

(1) V. notre dernier rapport, FF 1934, I, 256.

(2) La Suisse a répondu en date du 16 août 1934.

voyant la franchise douanière pour les carburants. En ce qui concerne la navigation maritime, le secrétariat de la Société des Nations a reçu les réponses de la plupart des gouvernements quant aux propositions présentées pour l'unification du balisage des côtes.

Une nouvelle question intéressant la réglementation internationale des transports maritimes a été soumise à l'organisation des communications et du transit par le gouvernement britannique. Il s'agit de la pollution de la mer par le pétrole. C'est, à vrai dire, le seul problème qui, cette année, ait retenu particulièrement l'attention de la deuxième commission. Le délégué de Grande-Bretagne a exposé les raisons qui avaient motivé cette proposition en insistant sur les plaintes des personnes intéressées aux pêcheries, plaintes corroborées par l'avis d'hommes de science, au sujet des dommages causés à la faune marine par des déchets d'huile et de pétrole.

La commission a pris acte avec satisfaction de l'initiative de la commission des communications et du transit, laquelle a établi un rapport spécial sur le fonctionnement de la station radioélectrique de la Société des Nations.

3. *Organisation d'hygiène.* — Cette organisation, depuis la dernière assemblée de la Société des Nations, a poursuivi ses travaux de caractère permanent, c'est-à-dire les recherches scientifiques générales, ainsi que ses travaux de caractère temporaire, soit sa collaboration avec divers pays en vue d'y améliorer l'état sanitaire général. Nous sortirions des limites de ce rapport en exposant de façon détaillée les investigations scientifiques auxquelles elle s'est livrée. Qu'il suffise d'indiquer qu'elle a continué sa tâche en matière de standardisation biologique et s'est efforcée d'organiser la lutte contre les épidémies les plus meurtrières, telles que le paludisme et la malaria. La commission du paludisme a notamment recherché un fébrifuge aussi efficace, mais moins cher que la quinine. Quant au bureau de Singapour, on peut dire qu'il est devenu un facteur indispensable et apprécié de l'action sanitaire en Orient.

Dans le domaine de la coopération internationale, l'organisation a continué à prêter son concours à plusieurs pays, principalement à la Chine, où le directeur de la section d'hygiène de la Société des Nations se rendit personnellement en vue d'étudier les conditions dans lesquelles la collaboration des autorités avec les organes techniques de la société pourrait être le plus judicieusement organisée. D'autres pays, tels que la Grèce, la Roumanie et le Chili, ont également bénéficié du concours de l'organisation d'hygiène.

Au sein de la deuxième commission, plusieurs délégués insistèrent sur le rapport étroit existant entre l'hygiène et l'économie publique.

Rappelant les efforts de la Société des Nations pour lutter contre le chômage en facilitant l'organisation de grands travaux publics, le repré-

sentant de l'Italie mit en lumière l'intérêt qu'il y aurait à accorder la priorité aux travaux d'hygiène publique. Le délégué du Mexique développa cette idée et, tout en saluant les efforts de l'organisation d'hygiène dans l'étude des rapports de la santé et de la crise, appela l'attention de la commission sur l'institution, à Genève, d'un congrès international des travaux d'hygiène publique. Le but de cet organisme tend à la réalisation immédiate et concrète des résolutions de la conférence internationale du travail et de l'assemblée de la Société des Nations. Après que nombre de délégations eurent fait un exposé des mesures prises dans leur pays en matière sanitaire, l'œuvre de l'organisation d'hygiène fut approuvée par la commission (1).

4. *Organisation de coopération intellectuelle.* — La commission internationale a tenu, comme d'habitude, sa séance plénière en juillet, à Genève, et a passé en revue la multiple activité de l'organisation, dont nous ne pourrions donner ici qu'une idée très imparfaite. Le comité permanent des lettres et des arts a organisé un nouvel « entretien » à Venise, à l'occasion de l'exposition biennale d'art moderne. Les deux thèmes de cet entretien furent le problème de la réalité dans les arts contemporains et celui des relations entre l'art et l'Etat. Un autre entretien a eu lieu à Paris, sous les auspices de l'institut de coopération intellectuelle, de la commission nationale française et d'un comité de coopération européenne. La question posée, celle de l'avenir de l'esprit européen, fut l'objet d'un échange de vues intéressant, qui a été consigné dans un volume spécial.

Après s'être consacrée, au cours des années précédentes, à des travaux sur l'Etat et la vie économique, la conférence permanente des hautes études internationales a décidé d'aborder l'étude de la sécurité collective. Une réunion préparatoire s'est tenue à Paris en mai, en vue de la conférence générale de 1935, qui traitera ce problème à fond.

Sous l'impulsion du professeur américain Shotwell, la commission internationale s'est engagée dans un domaine voisin de celui dont s'occupe la conférence des hautes études internationales, savoir la collaboration internationale en matière de sciences sociales et politiques. Le programme qui a été élaboré comprend l'établissement d'un répertoire des institutions et organisations intéressées, des recherches sur les principes et les méthodes des sciences sociales et politiques, des études sur certains problèmes déterminés, tels que les effets du machinisme sur la vie moderne.

Dans le domaine de l'enseignement, la collaboration instituée entre les directeurs de l'enseignement supérieur de certains pays se poursuit, de même que les travaux du comité consultatif pour l'enseignement à la jeunesse des buts et de l'activité de la Société des Nations. Des centres de documentation pédagogique ont été créés dans trente-deux pays et

(1) V. résolution à l'annexe, p. 223 s.

l'institut a l'intention d'organiser en 1935 une conférence de ces centres. En ce qui concerne la revision des manuels scolaires, la commission envisage la possibilité d'élaborer un projet-type d'accord bilatéral tendant à faire disparaître les divergences auxquelles donne lieu l'interprétation de certains événements historiques.

Signalons que l'organisation a participé avec succès aux travaux de la conférence qui s'est occupée à Londres de la revision de la convention de Paris sur la propriété industrielle. Elle continue également ses études en vue de la conférence de Bruxelles qui sera chargée de reviser la convention de Berne pour la protection des œuvres littéraires et artistiques et poursuit ses efforts tendant au rapprochement des conventions de Berne et de La Havane.

L'assemblée avait, en 1931, chargé l'organisation d'étudier l'ensemble des problèmes internationaux que soulève l'emploi de la radiodiffusion. Un avant-projet de convention a été élaboré à cet égard et soumis ensuite à l'examen des gouvernements. Cet avant-projet va être revu par un comité d'experts à la lumière des réponses qui ont été reçues. Notre pays, pour sa part, a approuvé l'idée sur laquelle repose le projet, tout en se réservant d'en discuter les dispositions particulières le moment venu.

En ce qui concerne les bibliothèques, une enquête a été entreprise sur la formation des bibliothécaires. Quant à la collaboration entre les archivistes, elle s'est manifestée par la préparation d'un « guide international des archives ».

L'office international des musées a déployé, comme les années précédentes, une grande activité. Il s'est attaché, en particulier, à la réalisation des initiatives qu'il avait soumises l'an dernier <sup>(1)</sup> à l'approbation de l'assemblée. Une commission internationale des monuments historiques a été créée, à laquelle nous avons accepté d'être représentés. Les gouvernements ont été consultés, d'autre part, sur l'avant-projet de convention pour la protection légale du patrimoine national artistique et scientifique; en se fondant sur leurs réponses, l'office préparera un projet définitif <sup>(2)</sup>. L'office a veillé, en outre, à l'organisation d'une conférence pour l'étude des problèmes de muséographie générale. Cette conférence s'est tenue à Madrid en octobre 1934.

Parmi les questions scientifiques dont l'organisation s'est occupée, il convient de mentionner le développement de la collaboration entre les musées scientifiques, la coordination des terminologies scientifiques, la publication des tables annuelles de constantes et données numériques.

L'activité de l'institut du cinématographe éducatif a été concentrée autour du congrès qui s'est tenu à Rome du 19 au 25 avril. Assistaient à

(1) V. notre dernier rapport, FF 1934, I, 260.

(2) Il nous sera sans doute difficile de participer à un accord de cette nature, étant donné l'absence d'une législation fédérale en la matière.

ce congrès les représentants d'une quarantaine de pays <sup>(1)</sup> et des organisations internationales et nationales qui s'intéressent au cinéma éducatif, ainsi que de nombreux particuliers. Il s'agissait en quelque sorte, après cinq années de travail préparatoire, de faire la synthèse des études entreprises et de préparer un programme d'action pour l'avenir. Le congrès a pu constater qu'un nombre considérable de questions étaient maintenant parvenues à maturité et que l'on pouvait passer sans autre de la théorie à la pratique. Tel est le cas, en particulier, des problèmes relatifs au cinéma d'enseignement et de propagande sociale. Il est apparu, en revanche, que l'institut de Rome avait encore beaucoup à faire en ce qui concerne les questions internationales posées par l'emploi du cinéma, comme le rapprochement des esprits, la compréhension mutuelle des peuples, l'élévation du niveau intellectuel et moral de la production cinématographique. Ce sera la tâche de l'institut d'examiner, en étroite collaboration avec l'organisme de Paris, ce qui pourra être accompli à cet égard.

Les débats de la sixième commission, à laquelle avaient été renvoyées les questions de coopération intellectuelle, furent très animés. Certains Etats non européens — et c'est là peut-être le résultat le plus important de la discussion — marquèrent un intérêt particulièrement vif pour l'œuvre de coopération intellectuelle. C'est ainsi que plusieurs délégués de l'Amérique latine s'associèrent pour demander à l'organisation, d'une part, de s'occuper de l'étude scientifique et méthodique des origines de la civilisation américaine et, d'autre part, d'envoyer une mission spéciale en Amérique du Sud. Les représentants de l'Afrique du Sud et de la Nouvelle-Zélande apportèrent également une contribution positive aux débats et M. Quo Tai-Chi (Chine) tint à remercier l'organisation du concours précieux qu'elle continue à apporter à son pays.

Une note quelque peu discordante s'est toutefois élevée dans ce concert d'éloges. Le délégué hongrois, M. de Eckhardt, a reproché aux Etats de la Petite Entente d'empêcher la libre circulation des livres scientifiques hongrois sur leur territoire. Cette assertion provoqua les protestations des pays visés et une discussion assez vive au sein de la commission. Le projet de résolution qu'elle avait présenté n'ayant pu réunir l'unanimité, la délégation hongroise s'est réservé de revenir plus tard sur cette question.

La délégation suisse n'a pris part à la discussion que sur un point précis. Craignant que l'activité d'une conférence des centres de documentation pédagogique ne porte préjudice aux conférences du bureau international d'éducation, dont notre pays est membre et qui a son siège à Genève, M. Motta exprima le désir qu'une collaboration s'établît, dans le domaine de l'enseignement, entre l'institut de Paris et le bureau inter-

---

(1) La Suisse fut officiellement représentée par M. G. Imhof, directeur de la chambre suisse du film d'enseignement, à Bâle.

national d'éducation. Les délégués de l'Espagne et de la Colombie s'associèrent à M. Motta pour louer l'œuvre accomplie par ledit bureau.

On trouvera à l'annexe les résolutions adoptées par l'assemblée en matière de coopération intellectuelle (1).

5. *Collaboration de la presse à l'organisation de la paix.* — Comme nous l'annoncions dans notre dernier rapport (2), une nouvelle conférence de presse s'est réunie à Madrid, en novembre 1933, sur l'invitation du gouvernement espagnol. Participaient à cette conférence les représentants des bureaux de presse gouvernementaux de trente-trois pays (3), des représentants d'agences d'informations, des délégués d'organisations internationales de journalistes et de groupements nationaux d'éditeurs de journaux.

La conférence a poursuivi les travaux entrepris à Copenhague et a examiné de manière approfondie les résultats de l'enquête du secrétariat de la Société des Nations sur les moyens de prévenir la diffusion des nouvelles inexactes (4). Elle a tenu à réaffirmer certains principes, tels que la liberté de la presse et la nécessité de la communication rapide à la presse d'informations authentiques. Il a été pris acte avec satisfaction des progrès accomplis depuis la conférence de Copenhague (fondation d'une fédération internationale des associations de directeurs et éditeurs de journaux, institution de services de presse auprès des délégations aux conférences internationales, etc.). La conférence a adopté, en outre, plusieurs résolutions destinées à tracer le programme des travaux futurs. C'est ainsi qu'elle a préconisé la réunion périodique de conférences et désigné un comité d'organisation à cet effet. L'institut de coopération intellectuelle a été invité à continuer ses études sur le rôle de la presse. Il a été question enfin de problèmes d'ordre professionnel comme le statut des correspondants à l'étranger, le tribunal d'honneur des journalistes, la carte internationale de presse.

La conférence a, d'autre part, recommandé la constitution d'un comité d'experts chargé d'élaborer un rapport sur les moyens techniques et financiers propres à réprimer la diffusion des fausses nouvelles et l'élaboration d'accords bilatéraux ou multilatéraux pour la rectification des nouvelles inexactes. Un accord de ce genre a pu être conclu pendant la conférence entre les associations d'éditeurs de journaux de la Suisse, des Pays-Bas et de la Pologne.

(1) V. résolutions à l'annexe, p. 236 s.

(2) V. FF 1934, I, 282.

(3) La Suisse ne possédant pas de bureau gouvernemental de presse, nous n'avons pu envoyer de délégué à Madrid, mais avons chargé notre légation en Espagne de suivre, en qualité d'observateur, les travaux de la conférence.

(4) V. notre rapport sur la XIII<sup>e</sup> assemblée, FF 1933, I, 177 s.

Les débats de la deuxième commission sur les travaux de la conférence de Madrid ont été fort intéressants. M. Borgbjerg (Danemark), puis M. Sierra (Espagne) montrèrent, tout d'abord, les lourdes responsabilités de la presse dans le développement des conflits internationaux et le représentant de l'Espagne fit ressortir combien il est délicat de concilier la liberté que réclame la presse de façon quasi unanime avec la lutte contre la diffusion des fausses nouvelles. Les délégués de la France, de la Hongrie, de la Pologne, des Pays-Bas, de l'Italie et de la Chine exprimèrent tour à tour leur intérêt pour les travaux de Madrid et approuvèrent la participation de la Société des Nations à l'organisation des congrès de presse. M. Cassin (France) ayant relevé en passant la responsabilité particulière des pays où la presse est contrôlée par le gouvernement, M. Cavazzoni (Italie) fit remarquer que la presse obéit parfois, dans d'autres pays, à certaines puissances qui, pour gagner de l'argent, n'hésitent pas à faire peser sur les peuples une menace de guerre. Un point de vue analogue avait été défendu par M. Brockhuisen (Afrique du Sud), qui, tout en appréciant l'œuvre accomplie par la société dans ce domaine, se montra, au contraire des autres délégués, franchement pessimiste quant au succès de cette œuvre, allant même jusqu'à déclarer que, fort d'une expérience de cinquante années, il doutait de la possibilité d'arriver à réprimer les fausses nouvelles.

La résolution adoptée par la commission contient, entre autres, le vœu qu'un gouvernement se charge de convoquer plus tard une nouvelle conférence, ainsi qu'une invitation au conseil d'autoriser le secrétariat à faciliter, dans la mesure de ses moyens, l'organisation de la future conférence (1).

#### D. Sécurité et désarmement.

La conférence pour la réduction et la limitation des armements n'ayant pas achevé ses travaux, il ne pouvait guère être question, cette année encore, de reprendre à l'assemblée l'examen des problèmes que soulève notamment l'exécution de l'article 8 du pacte. La troisième commission, qui traitait généralement de ces matières, ne fut, dès lors, pas constituée.

#### E. Questions budgétaires et administratives.

Ces questions, qui sont du ressort de la quatrième commission, ne donnèrent pas lieu à un débat aussi ample que les années précédentes. La situation financière s'est quelque peu améliorée, et les critiques trouvèrent moins matière à s'exercer. Pour nous limiter à l'essentiel, nous donnerons un aperçu de la discussion et des décisions prises en ce qui concerne les quatre questions suivantes: comptes 1933 et budget 1935, contributions arriérées, répartition des dépenses et caisse de pensions.

(1) V. la résolution à l'annexe, p. 224 s.

1. *Comptes clos du quinzième exercice et budget du dix-septième exercice.* — Après avoir pris connaissance du rapport présenté par M. Ceresa, commissaire aux comptes, la commission de contrôle recommandait à l'assemblée d'approuver les comptes de 1933 sous la forme dans laquelle ils lui étaient présentés. Elle soulignait « la gestion prudente du secrétaire général et des chefs des organisations autonomes, qui a permis de clore l'exercice 1933 avec un léger boni (209,354 fr.), bien que les recettes — contributions courantes et arriérés — représentassent seulement 82,32 pour cent du budget voté ». Elle proposait que cet excédent fût affecté au fonds constitué, l'année précédente, pour l'amortissement des pertes dues à la dépréciation du dollar des Etats-Unis.

Quant aux résultats du compte de l'exercice 1933, M. Ceresa les résumait comme il suit :

« Sur 33,429,132 francs-or de contributions dues par les Etats, il a été encaissé 24,269,067.78 francs-or. Au 31 décembre 1933, il restait donc à recouvrer 9,160,064.22 francs-or.

« Sur 33,429,132 francs-or de crédits votés par l'assemblée pour les dépenses dudit exercice, il a été effectivement dépensé 27,309,069.15 francs-or, soit 6,120,062.85 francs-or en moins.

« Il y a eu, néanmoins, un excédent des dépenses sur les recettes effectives budgétaires de 3,040,001.37 francs-or. »

Pour ce qui est des prévisions budgétaires, le projet de budget présenté par les organismes de la Société des Nations et révisé par la commission de contrôle s'élevait à 30,461,300 francs-or. Il était inférieur d'environ 400,000 francs au budget voté en 1934.

La commission de contrôle insistait, une fois de plus, sur la situation toute spéciale dans laquelle se trouve la Société des Nations en matière budgétaire. Si tous les Etats s'acquittaient des contributions courantes, il serait possible de réduire certains crédits. Mais, comme il faut compter avec la carence de plusieurs d'entre eux, le budget se trouve nécessairement faussé, et c'est grâce aux crédits, non pas fictifs, mais largement calculés que l'on arrive à maintenir l'équilibre financier, voire parfois à clore l'exercice avec un solde actif. Ce système présente des inconvénients; il revient à demander aux Etats qui payent, des contributions supérieures à celles qu'ils verseraient effectivement si chaque contribuable tenait ses engagements. Mais comment procéder autrement aussi longtemps que la Société des Nations n'aura pas résolu le grave et irritant problème des contributions arriérées, sur lequel nous reviendrons plus bas et qui domine en quelque sorte toute la situation financière de la Société des Nations.

La commission de contrôle faisait observer, d'autre part, que les revenus de la Société des Nations n'ont aucune élasticité. « Un Etat, disait-elle, défend souvent l'équilibre de son budget en faisant une évaluation modérée, sinon trop modeste, de ses recettes: les recettes effectives se ré-

valent supérieures aux évaluations, et, de cette façon, on évite tout danger d'un déficit de caisse. Il n'en est pas de même pour la Société des Nations. Son budget de recettes est exactement équivalent à celui de ses prévisions de dépenses: elle ne peut jamais, pour un exercice donné, recevoir davantage (1); il peut lui arriver — et c'est généralement le cas — de recevoir moins. Par conséquent, à moins que l'on ne puisse comprimer les dépenses dans la même mesure, on se trouve en présence d'un déficit de caisse. »

Après approbation des comptes de 1933, la commission put passer au débat général sur le projet de budget. Il fut relativement bref. Le secrétaire général fit remarquer que, depuis 1932, le total des budgets présentés a été en réduction progressive: en 1932, 33,867,000; en 1933, 33,429,000; en 1934, 30,827,000 et en 1935, 30,461,000. Encore a-t-on dû, pour 1935, prévoir un crédit de 545,000 francs environ pour le transfert des services du secrétariat dans le palais de l'Ariana. On souligna, en outre, le fait que la réorganisation du secrétariat, décidée par les précédentes assemblées, avait abouti à la suppression de 58 postes, ce qui représentait une économie de plus de 700,000 francs.

Plusieurs délégués se félicitèrent de l'effort accompli. Le représentant de la Suisse ne manqua pas de marquer aussi sa satisfaction. Alors que jusqu'ici, releva M. Rappard, « le débat général était surtout une expression collective et individuelle de regrets, d'appréhensions, de mécontentements, de récriminations », on y entend aujourd'hui « des déclarations qui réjouissent tous les amis de l'économie ». « On peut en être d'autant plus satisfait, ajouta notre délégué, qu'aucune délégation n'a eu le sentiment que ces économies se sont traduites par un fléchissement de l'activité du secrétariat. Ce résultat confirme ce qu'on était fondé à penser et à répéter d'année en année, à savoir que des économies n'entraîneraient aucune diminution du rendement du secrétariat. » Le délégué britannique ne fit pas moins montre d'un certain pessimisme. « Beaucoup de réformes excellentes ont été opérées, concéda-t-il, et des résultats encore meilleurs peuvent être espérés pour l'avenir. Il n'en reste pas moins que la réduction effective pour 1935 ne dépasse pas de beaucoup 1 pour cent. » Envisageant le départ du Japon et de l'Allemagne et la perte de revenus qui en résultera pour la société, sir Ernest Bennett en vint à dire que, malgré les compressions de dépenses déjà effectuées, les contributions demandées pour 1935 et pour 1936 iront probablement augmentant. « Les pays qui versent leurs cotisations, constatait-il, continueront donc à se trouver en face de la même difficulté et le besoin d'économies demeurera pressant. »

Au cours de l'examen détaillé du budget, la commission entendit diverses suggestions relatives à de nouvelles possibilités d'économies.

(1) Ce n'est pas rigoureusement exact. La Société des Nations vend ses publications; elle en retire un certain bénéfice. Celui-ci pourrait, théoriquement, être considérable, et influer, par conséquent, sur les recettes.

C'est ainsi que, trouvant les traitements trop élevés, le délégué de Haïti se demandait pourquoi ces traitements ne seraient pas fixés sur la base des traitements versés au département politique fédéral, puisque la société a son siège en Suisse. Revenant sur certaines déclarations du secrétaire général qui avait fait allusion aux sollicitations dont il continuait à être l'objet en ce qui concerne l'engagement de collaborateurs appartenant à tel ou tel pays, M. Rappard montra tout l'intérêt qu'il y aurait à déclarer

1° « que soit proclamé et appliqué le principe que, dans le recrutement de nouveaux fonctionnaires, les intérêts administratifs aient toujours le pas sur d'autres considérations;

2° « que les fonctionnaires nouveaux soient toujours engagés au traitement minimum afférent à leur catégorie, sauf lorsqu'aucun candidat présentant les aptitudes requises et disposé à accepter les fonctions à ces conditions ne peut être recruté ».

S'inspirant de la suggestion du représentant de la Suisse, qui avait rencontré la plus grande faveur au sein de la commission, celle-ci adopta une recommandation ainsi conçue: « Les nouveaux fonctionnaires seront toujours nommés au traitement minimum de leur catégorie, à moins qu'il ne soit pas possible de trouver des candidats pourvus des titres nécessaires et prêts à accepter de servir au secrétariat à ces conditions. »

Au chapitre relatif au bureau international du travail, certains délégués firent l'éloge de cette organisation qui, « malgré la crise, poursuit inlassablement son œuvre de reconstruction et de justice sociales ». D'autres se félicitèrent de la collaboration désormais acquise des Etats-Unis d'Amérique.

Après un examen détaillé des trois parties du budget: secrétariat, bureau international du travail et cour permanente de justice internationale, le budget fut définitivement établi comme il suit (1):

	francs-or
I. Secrétariat . . . . .	15,041,388
II. Bureau international du travail . . . . .	8,686,046
III. Cour permanente de justice internationale . . . . .	2,535,646
IV. Comité central permanent de l'opium . . . . .	114,984
V. Office international Nansen pour les réfugiés . . . . .	280,000
VI. Immeubles à Genève . . . . .	2,209,000
VII. Pensions . . . . .	1,772,600
Total	<u>30,639,664</u>

2. *Contributions arriérées.* — La question des contributions arriérées devient de plus en plus inquiétante. S'il n'est bientôt porté remède à la situation, les bases financières de la société pourront s'en trouver dangereusement ébranlées. Les montants non recouverts ont augmenté de 6 millions

(1) V. résolution à l'annexe, p. 225.

au cours de l'exercice 1933 et s'élèvent actuellement à près de 30 millions, soit à un total équivalent à peu près au total d'un budget annuel. Comme le relevait fort à propos le commissaire aux comptes dans son rapport, « cet état de choses, non seulement trouble l'équilibre des finances de la société en mettant la trésorerie en de graves difficultés et nuit au prestige de l'institution, mais encore soulève un mécontentement croissant parmi les Etats qui payent régulièrement leurs contributions et dont les charges se trouvent indirectement aggravées du fait que d'autres Etats ne remplissent pas les obligations assumées solidairement ». Cette situation n'avait pas laissé non plus de préoccuper la commission de contrôle. Elle avait même examiné certaines possibilités de résoudre cet irritant problème, mais les solutions envisagées avaient été bientôt abandonnées, car elles n'auraient fait qu'imposer de nouveaux sacrifices aux Etats qui s'acquittent régulièrement de leur contribution. Or ce n'est évidemment pas dans cette direction qu'il convient de chercher une issue aux difficultés actuelles. Les Etats débiteurs doivent s'acquitter de leur dette.

Le délégué britannique exprima le mécontentement de son gouvernement. Il ne dissimula pas « l'irritation croissante qui s'empare de ceux des membres de la Société des Nations payant régulièrement leurs cotisations lorsqu'ils découvrent, ce qu'ils ne manquent pas de faire tôt ou tard, qu'ils versent davantage qu'ils ne seraient appelés à le faire si les autres membres s'acquittaient, eux aussi, de leurs obligations financières envers la société ». Pour le représentant de l'Australie, cette situation ne pourra plus se prolonger. « Il faut, selon lui, que toutes les mesures utiles soient prises, même au risque d'offenser les Etats défaillants. » « Le montant de la contribution due à la Société des Nations, déclara M. Bruce, ne joue pas dans la situation financière d'une nation quelconque, si gênée soit-elle, un rôle d'une importance telle que cette nation ne puisse pas le payer. » Mêmes critiques, même déception au siège de la Nouvelle-Zélande. Son mandataire ne cache pas qu'en son pays, la Société des Nations se fait des adversaires précisément en raison de « l'état de choses extraordinaire qui s'est institué en ce qui concerne les contributions et qui pose des problèmes essentiels touchant à la prospérité et à l'existence de la Société des Nations ».

Comme l'an dernier, une sous-commission fut invitée à examiner la situation déplorable, à tous égards, en présence de laquelle se trouve la Société des Nations. La sous-commission constata, une fois de plus, « que, parmi les cas examinés, il n'y a pas d'Etat qui n'aurait pas pu payer au moins une partie de sa contribution, même s'il n'était pas en mesure de s'en acquitter intégralement ». Les conditions ne s'étant pas améliorées dans une mesure appréciable, elle rappela que, conformément à la résolution adoptée l'an dernier <sup>(1)</sup>, l'assemblée était « obligée d'étudier des mesures d'ordre général pour assurer l'exécution, par certains Etats, de

(1) V. notre précédent rapport, FF 1934, I, 267.

leurs obligations financières envers la société ». A cet égard, elle recommanda, entre autres, à la quatrième commission de nommer un comité restreint « qui aurait pleins pouvoirs, sous réserve de la ratification de la prochaine assemblée, pour négocier et conclure avec les Etats un règlement équitable de leur dette pour arriérés afférents aux exercices antérieurs à la fin de 1932 ».

Les propositions de la sous-commission furent adoptées par la quatrième commission après un débat où plusieurs délégués, notamment les délégués de la Suède et de la Norvège, insistèrent encore sur la gravité de la situation (1). Sir James Parr (Nouvelle-Zélande) regretta que la sous-commission ne fût pas amenée à des « propositions plus sévères » à l'égard des Etats débiteurs; il exprima l'espoir que le comité spécial « soumettra également des recommandations à l'assemblée pour que, le cas échéant, le règlement financier, ou même le pacte, soit amendé de manière à permettre d'intervenir contre les Etats qui ne tiennent pas leur parole ». Notre représentant fit valoir à son tour qu'il n'y avait pas lieu de traiter avec une discrétion exagérée la question des contributions arriérées. Il proposait, au contraire, de lui donner une certaine publicité. « Etre trop discret, trop secret même, lorsqu'on traite cette question, déclara M. Rappard, c'est rendre un mauvais service à tout le monde, c'est priver les représentants à Genève des gouvernements débiteurs du seul argument vraiment puissant qu'ils puissent faire valoir auprès de leurs gouvernements (2) ».

3. *Répartition des dépenses.* — La commission de répartition des dépenses devait, conformément à une résolution adoptée en 1931, présenter, en 1934, un nouveau barème destiné à remplacer celui de 1925, qui appelle depuis longtemps des critiques de tous côtés. La question, qui est à l'ordre du jour, depuis 1928 (3), a été renvoyée d'année en année malgré les plaintes croissantes de nombreux pays. La commission spéciale faisait valoir la quasi-impossibilité de s'acquitter convenablement de sa tâche à une époque d'instabilité économique et monétaire. Cette année encore et malgré une résolution expresse votée l'an dernier, elle revenait devant l'assemblée les mains vides, exposant, dans son rapport, « que la situation économique du monde est actuellement telle qu'elle ne permet pas d'établir un barème révisé qui ne serait pas exposé, pour des raisons

(1) V. résolution adoptée, p. 226.

(2) Le tableau des contributions arriérées est, dans l'ensemble, le suivant:

Arriérés consolidés . . . . .	7,891,980,37 francs-or
Arriérés exigibles . . . . .	8,776,618,91 » »
Arriérés pour 1933 . . . . .	3,227,647,75 » »

Au total 19,896,247,03 francs-or.

(3) Le barème approuvé en 1925 avait été adopté pour les années 1926, 1927 et 1928; en 1928, un barème révisé devait être soumis à l'assemblée.

d'ordre technique, à des critiques extrêmement graves ». Elle fit remarquer qu'elle devait prendre pour base de ses travaux « les revenus nationaux relatifs ». Or les revenus nationaux de tous les Etats « ont subi, au cours de ces dernières années, des fluctuations violentes, soudaines et variables », et ces fluctuations, de l'avis de la commission, ne pouvaient guère être redressées sur la base des budgets, car les données des budgets ont « cessé, pour le moment, de constituer une base satisfaisante d'appréciation ». Autre difficulté, et quasi insurmontable: lorsqu'il s'agirait « de convertir des revenus nationaux exprimés en des monnaies nationales qui reflètent les prix du marché intérieur en une unité commune au moyen du taux des devises étrangères, on obtiendrait, en de nombreux cas, des résultats insuffisants et arbitraires ». Après « une enquête étendue et impartiale sur ces phénomènes changeants », la commission arrivait « à la conclusion que, si le barème actuel comporte peut-être une injustice pour tel ou tel Etat, elle ne saurait, en se fondant exclusivement sur la documentation technique, proposer des modifications qui ne créeraient pas de nouvelles injustices ».

Plus d'une délégation s'éleva contre de nouveaux atermoiements; plus d'une insista pour que l'on réduisît sans délai le nombre d'unités attribué à son pays. Des Etats comme la Chine, le Siam, l'Inde, le Chili, l'Uruguay, Cuba jugeaient trop onéreux le fardeau de dépenses qui pesait sur eux. La Chine, en particulier, se trouvait « surimposée ». Elle demandait, depuis des années, un examen de son cas, mais cette étude avait été toujours différée. Même si la Chine voyait sa contribution réduite de 50 pour cent, déclara le délégué chinois, elle payerait encore « une contribution beaucoup plus élevée que n'importe quel pays par rapport à son budget national ». D'ailleurs, ajouta-t-il, il n'y aura pas de « réduction effective », car « la Chine continuera à verser chaque année un million et quart de francs-or au titre de sa contribution annuelle et des arriérés consolidés ». Ce qui importe, en tout cas, pour elle, c'est de ne plus être traitée injustement d'« Etat défaillant ».

Pour sortir de l'impasse, le délégué de la Grande-Bretagne se demanda « si ce n'était pas une erreur que d'essayer, en ce moment, de trouver un barème purement scientifique ». Partant de l'idée que « les Etats qui possèdent un siège permanent au conseil forment un ensemble assez homogène », que « leurs conditions nationales respectives ne sont pas très différentes », sir Ernest Bennett proposait d'attribuer aux quatre Etats jouissant d'un siège permanent au conseil un nombre fixe d'unités (105). « D'après le barème actuel, expliquait le délégué britannique, le Royaume-Uni a 105 unités, la France 79, l'Italie 60, l'U. R. S. S. un chiffre à déterminer. Par conséquent, l'augmentation serait de 176 unités en y comprenant la contribution des Soviets. Si l'on tient compte de la diminution de 139 unités attribuées à l'Allemagne et au Japon, l'augmentation nette est de 37 unités. Une telle augmentation représenterait une diminution

moyenne de 5 pour cent répartie entre les autres Etats membres. » Si cette proposition était acceptée, les unités supplémentaires pourraient, dans l'esprit du délégué britannique, être utilisées « pour diminuer les contributions des Etats tout particulièrement frappés par la crise économique actuelle ». Le représentant de la Norvège fit aussitôt observer que, si elle était adoptée, la proposition britannique « changerait, du point de vue constitutionnel, toute la structure de la Société des Nations ». La répartition des dépenses est fondée sur le principe fondamental que tous les Etats membres ont des droits et des devoirs égaux, qu'ils aient ou non des sièges permanents, et le gouvernement norvégien n'accepterait pas volontiers un système qui modifie cette situation. La proposition de la Grande-Bretagne n'eut pas non plus le don de rallier l'assentiment de la France et de l'Italie. « Le gouvernement italien, déclara le délégué de l'Italie, ne serait pas en mesure de justifier devant son opinion publique une telle augmentation de dépenses dans les circonstances actuelles, d'autant plus qu'il doit déjà supporter, au titre de la Société des Nations, une charge très considérable du fait que certains Etats manquent à leurs engagements. » Quant au délégué de la France, il mit en doute la logique et l'opportunité du système préconisé par la Grande-Bretagne. Il marqua sa préférence pour un système fondé tout entier sur la capacité de paiement, sans se refuser toutefois à renvoyer l'affaire à un examen ultérieur des gouvernements et de l'assemblée. Le délégué suisse, pour sa part, estima qu'il vaudrait mieux aboutir à un résultat imparfait, mais acceptable, que de rester dans la situation actuelle. Il inclinait à penser que mieux vaudrait « donner satisfaction, pour l'année en cours, à certains Etats qui réclament avec insistance une diminution de leurs charges ». « La commission de répartition des dépenses pourrait, ajoutait M. Rappard, disposer à cet effet d'une réserve de 30 unités et présenter, d'autre part, à la prochaine assemblée un barème révisé qui n'aurait pas besoin d'être parfait aux yeux d'un expert en économie politique, mais qui résulterait de l'actuel, modifié par la répartition de la réserve de 30 unités. »

Toute la question fut renvoyée à une sous-commission; la Suisse en faisait partie. Après avoir fixé respectivement la contribution de l'Afghanistan et de l'U. R. S. S. à 1 et 79 unités, la commission décida, sur la proposition de sa sous-commission :

- 1° de maintenir le présent barème en vigueur pour 1935, mais d'autoriser la commission de répartition à utiliser 20 unités pour l'année 1935 « aux fins de réduire la contribution des Etats qui, à son avis, ont le plus grand titre à un allègement »;
- 2° de renvoyer la proposition de la Grande-Bretagne à l'examen des gouvernements et d'inscrire la question, ainsi que toutes autres propositions relatives au mode de contribution des membres de la société à l'ordre du jour de la XVI<sup>e</sup> assemblée;

3° de charger la commission de répartition des dépenses d'examiner le cas de la Chine et soumettre un rapport à ce sujet à la prochaine assemblée (1).

4. *Caisse des pensions du personnel.* — Le conseil d'administration de la caisse, présidé par notre compatriote, M. Rappard, avait présenté, comme de coutume, son rapport annuel à l'assemblée. Le nombre total des membres versant une contribution à la caisse s'élevait à 975. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1931, date de la création de la caisse des pensions, jusqu'au 31 décembre 1933, 106 membres ont quitté le service. Des prestations avaient été versées dans 91 cas (10 pensions de retraite, 5 pensions d'invalidité, 26 versements remplaçant des pensions, 50 remboursements de contributions) pour un montant de 2,114,000 francs environ. Le rapport signalait les difficultés de placements auxquelles avait à faire face le conseil d'administration, assisté de son comité des placements. Il relevait, d'autre part, le fait « qu'une grande proportion de fonctionnaires qui ont quitté le service de la société en 1932 et 1933 ont décidé de demander le versement du capital de leur pension ». Tout en se rendant compte que le droit de demander un versement en capital, reconnu par le règlement, n'entraîne pas pour la caisse de dépenses supplémentaires, le conseil d'administration avait « toutefois décidé d'ouvrir une enquête pour rechercher s'il ne conviendrait pas de proposer un amendement au règlement afin d'empêcher que cette pratique ne porte atteinte à l'objet de la caisse, qui est d'assurer la vieillesse des fonctionnaires et de leur famille ».

M. Rappard, en sa qualité de président du conseil d'administration, rappela à la quatrième commission qu'on s'était trouvé en présence d'une tâche difficile « du fait que les obligations assumées envers le personnel sont calculées en francs suisses, ce qui implique la nécessité de veiller à la conservation de la valeur intrinsèque des fonds de la caisse, entreprise qui n'est pas exempte de difficultés à une époque de fluctuations monétaires ». Le conseil d'administration devait, en fait, essayer de concilier « deux facteurs inconciliables: la sécurité et le rendement ». « D'après les

(1) V. résolution à l'annexe, p. 228. Depuis lors, la commission de répartition des dépenses s'est réunie à Paris et a décidé de répartir comme il suit les 20 unités en excédent:

Chili . . . . .	—5
Mexique . . . . .	—1
Cuba . . . . .	—3
Uruguay . . . . .	—2
Colombie . . . . .	—1
Inde . . . . .	—1
Siam . . . . .	—3
Roumanie . . . . .	—2
Yougoslavie . . . . .	—2
	Total 20

statuts de la caisse, expliqua M. Rappard, le rendement des fonds gérés par elle doit être de  $4\frac{1}{4}$  pour cent; or, pour obtenir actuellement pareil rendement, il faudrait courir certains risques, chose que précisément l'on ne veut pas faire. Il s'ensuit que le rendement est tombé à 3 pour cent. » La sécurité a augmenté, en revanche, du fait qu'une partie importante des fonds a été convertie en or (proportion: 43 pour cent de l'avoir).

En ce qui concerne le paiement de prestations sous forme de capital, M. Rappard trouve la situation « naturelle », mais elle n'est pas moins « assez inquiétante ». « Le droit, fit-il observer, qu'ont les participants à la caisse des pensions de toucher une somme globale est actuellement absolu en vertu des statuts régissant la caisse, mais l'application de ce droit ne semble pas répondre au but poursuivi par les organisateurs du fonds des pensions. »

Au cours de la discussion, le président de la commission de contrôle, M. Osusky, se félicita de la façon dont est gérée la caisse des pensions. Quant au placement des capitaux, il rendit attentif au fait que la commission de contrôle applaudirait, pour sa part, à toutes les précautions prises pour assurer la sécurité des placements. « Dans la période d'instabilité que l'on traverse, elle a toujours été d'avis d'assumer des risques aussi minimes que possible et de ne pas se laisser leurrer par les gains faciles. » Pour ce qui est des prestations versées globalement aux assurés, M. Osusky partage aussi l'inquiétude de M. Rappard. La situation mérite d'être examinée sérieusement.

Après avoir pris acte du rapport du conseil d'administration et adopté les comptes de la caisse, la quatrième commission proposa à l'assemblée de fixer la contribution de la Société des Nations à la caisse des pensions, pour 1935, à 9 pour cent du montant des traitements soumis à retenue des membres de la caisse <sup>(1)</sup>.

## F. Questions sociales et humanitaires.

La cinquième commission a examiné ces questions comme de coutume. Outre la protection de l'enfance, la traite des femmes et des enfants et le trafic des stupéfiants, elle s'est occupée de l'amélioration du régime pénitentiaire, de l'assistance aux étrangers indigents et de l'union internationale de secours.

1. *Protection de l'enfance.* — Le comité permanent de la protection de l'enfance avait tenu sa dixième session en avril. Il avait pris connaissance du résultat des travaux entrepris, depuis l'an dernier, sur l'abandon de famille, la protection et l'éducation des enfants aveugles, les institutions pour enfants dévoyés ou délinquants, le placement familial des enfants âgés de plus de trois ans, les enfants en danger moral et social. Il s'était

(1) V. résolution à l'annexe, p. 225.

occupé également du cinématographe éducatif réservé aux enfants, mais son attention avait surtout été retenue par l'utilisation progressive du secrétariat de la Société des Nations comme centre d'information pour la protection de l'enfance, ainsi que par les effets de la crise économique et du chômage sur les enfants et adolescents <sup>(1)</sup>.

En ce qui concerne la première de ces questions, le comité, se fondant sur un rapport du représentant de la France, avait adopté une résolution demandant au secrétariat d'établir, moyennant l'ouverture des crédits nécessaires, une documentation aussi complète que possible sur la protection de l'enfance. Quant à la seconde, le comité avait examiné la documentation soumise par certains gouvernements et institutions internationales. Après avoir établi quelques principes directeurs dont il convenait de s'inspirer dans la situation difficile créée par la crise, il recommanda en particulier, pour lutter contre le chômage des adolescents, des mesures telles que la suppression du travail des enfants, la généralisation et la prolongation de l'obligation scolaire, le placement systématique de familles de chômeurs à la campagne, la création de jardins ouvriers, le service volontaire dans des camps de travail.

C'est sur ces deux problèmes également que portèrent les débats de la cinquième commission. On s'accorda pour reconnaître la valeur des mesures suggérées par le comité en vue de la lutte contre les effets de la crise et du chômage, dont M<sup>me</sup> Malaterre-Sellier, rapporteur, s'attacha à exposer les aspects moraux. Elle insista notamment sur la nécessité de sauvegarder l'intégrité de la famille, en évitant de porter atteinte par l'assistance au respect de l'enfant pour le chef de famille, et montra les graves dangers résultant du découragement des adolescents qui ne trouvent pas l'emploi de leurs qualités et de leur bonne volonté. Plusieurs délégués, parmi lesquels ceux de la Belgique, de la Grande-Bretagne, de l'Italie et du Mexique, firent connaître les mesures prises par leur pays pour combattre le chômage. Un représentant du bureau international du travail relata également les travaux que le bureau avait entrepris, de son côté, dans ce domaine et la commission prit acte avec satisfaction du fait que la question figurerait à l'ordre du jour de la prochaine conférence du travail.

L'idée de constituer au secrétariat un centre d'information sur la protection de l'enfance fut favorablement accueillie. M<sup>me</sup> Malaterre-Sellier exposa les services que serait appelé à rendre le nouvel organe, dont la tâche essentielle consistera à promouvoir dans le monde un vaste mouvement social en faveur de la protection de l'enfance. Le centre de documentation assurera, en particulier, une plus grande diffusion aux travaux déjà entrepris, qui ne sont pas assez connus et utilisés.

Un crédit de 30,000 francs avait été demandé pour la constitution du centre de documentation, mais la commission de contrôle proposait de

<sup>(1)</sup> V. notre dernier rapport, FF 1934, I, 268.

n'accorder que 16,000 francs, à la condition encore que cette somme ne serait pas utilisée dans le cas où l'on trouverait au secrétariat un fonctionnaire apte à s'occuper de la protection de l'enfance. La commission finit par se rallier à cette solution.

2. *Assistance aux étrangers indigents.* — Comme on sait, cette question s'était posée pour la première fois au sein du comité de la protection de l'enfance. Il ne s'agissait tout d'abord que de l'assistance aux mineurs étrangers, mais on s'aperçut bientôt que le problème ne pourrait être traité de façon satisfaisante si l'on ne tenait pas compte de la situation des familles auxquelles les mineurs appartiennent. La question, dans ces conditions, dépassait les compétences du comité de la protection de l'enfance. Un comité spécial temporaire comprenant les représentants de douze pays, dont la Suisse, fut alors constitué <sup>(1)</sup>.

Ce comité s'est réuni en décembre 1933 <sup>(2)</sup> et a adopté quatorze recommandations, ainsi qu'un projet de convention multilatérale, qui furent soumis à l'examen des gouvernements. Le département fédéral de justice et police eut ainsi à se prononcer sur la question. Il fut en mesure d'approuver, dans leur ensemble, les quatorze recommandations, mais il ne put, en revanche, se rallier au projet de convention, dont les dispositions auraient aggravé encore les obligations déjà si lourdes que nous avons, en vertu des traités existants, à l'égard des étrangers indigents.

Lorsque la cinquième commission se réunit, une vingtaine de gouvernements seulement, y compris la Suisse, avaient répondu au secrétariat. Parmi les Etats qui n'avaient pas encore fait connaître leur point de vue figuraient des pays importants comme la France, la Grande-Bretagne, l'Italie et les Etats-Unis d'Amérique. Les réponses reçues étaient en général favorables aux quatorze recommandations, mais le projet de convention avait été accueilli, au contraire, de façon extrêmement diverse.

Vu, d'une part, la variété des réponses et, d'autre part, leur nombre relativement restreint, la cinquième commission renonça à étudier le fond de la question. Elle se borna à prier les gouvernements qui n'avaient pas envoyé leurs observations de les faire parvenir le plus tôt possible au secrétariat et à recommander l'application à bref délai des quatorze recommandations <sup>(3)</sup>.

3. *Traite des femmes et des enfants.* — Au cours de sa session annuelle, en avril, le comité de la traite des femmes et des enfants s'était occupé

<sup>(1)</sup> V. les rapports sur les XII<sup>e</sup> et XIII<sup>e</sup> assemblées, FF 1932, I, 394, et 1933, I, 170.

<sup>(2)</sup> La Suisse était représentée par M. H. Rothmund, chef de la division de la police, délégué, et M. M. Ratzemberger, chef-adjoint de la division des affaires étrangères, délégué-suppléant.

<sup>(3)</sup> V. résolution à l'annexe, p. 232.

notamment de l'abolition des maisons de tolérance, en se fondant sur un rapport spécial élaboré par le secrétariat après une enquête auprès des gouvernements. Le comité avait conclu son étude de la question en affirmant que, d'après l'expérience acquise, les maisons de tolérance ne résolvent en aucune façon le problème de la prostitution, mais agissent, au contraire, comme un stimulant de la traite. Il a été constaté d'ailleurs que les pays qui ont abandonné le régime des maisons de tolérance n'ont aucun désir d'y revenir. Le comité, dans ces conditions, a demandé aux pays intéressés d'examiner l'opportunité d'abandonner ce régime.

La question des souteneurs n'a guère avancé depuis la dernière assemblée <sup>(1)</sup>; elle continue toutefois à figurer à l'ordre du jour du comité, qui s'en occupera lors de sa prochaine session, ainsi que du problème de l'extradition des auteurs des délits prévus par les accords internationaux sur la traite.

Le comité de la traite des femmes et des enfants et celui de la protection de l'enfance ont poursuivi, dans une session commune, l'examen du rapport sur la traite en Orient. Il est apparu nécessaire d'assurer une coopération plus étroite entre les autorités compétentes de l'Orient et il a été envisagé de réunir à cet effet une conférence spéciale à Singapour. Au cours de la discussion du rapport, l'attention s'est portée sur la situation déplorable des réfugiées russes en Extrême-Orient, dont un grand nombre ont été victimes de la traite, et il fut proposé de recommander à l'assemblée d'accorder une subvention à l'office Nansen pour lui permettre de prendre au moins les premières mesures nécessaires en vue de venir en aide aux réfugiées.

Les débats de la cinquième commission sur la traite des femmes portèrent presque exclusivement sur cette dernière question. Plusieurs délégués intervinrent pour requérir une intervention immédiate de la Société des Nations. M<sup>lle</sup> Förchhammer (Danemark), tout en reconnaissant que la Société des Nations ne s'était pas, en général, montrée favorable à l'assistance financière directe, rappela l'œuvre accomplie dans le Proche-Orient, en faveur des femmes arméniennes, par M<sup>lle</sup> Keren Jeppe avec l'appui matériel de la société et demanda s'il ne serait pas possible d'agir de façon analogue dans le cas des réfugiées russes. M. Antoniadé, représentant de l'office Nansen, montra la complexité du problème, qui comporte deux parties distinctes. Il faudrait, d'une part, s'occuper du relèvement des réfugiées déjà tombées dans la prostitution, qu'il sera sans doute assez difficile d'amener à changer leur existence; d'autre part, il s'agirait de veiller au sort des femmes qui sont abandonnées à leurs seules ressources dans de grands centres comme Shanghai. Le délégué roumain estimait que ces tâches devraient être confiées plutôt aux associations féminines qu'à l'office Nansen, qui, seul, ne pourrait pas faire grand'chose, même

(1) V. notre dernier rapport, FF 1934, I, 270.

s'il disposait de fonds importants. Comme la question relevait également de la sixième commission, compétente pour examiner l'activité de l'office Nansen, un sous-comité mixte, qui avait été constitué sur la proposition de la comtesse Apponyi (Hongrie), aboutit à la conclusion qu'il serait nécessaire, avant toute autre démarche, de procéder à de nouvelles enquêtes sur place. Malgré la déception manifestée par quelques délégations, la commission se rallia à cette manière de voir, tout en suggérant que la question fût examinée par la conférence de Singapour.

Signalons, enfin, que la convention pour la répression de la traite des femmes majeures, conclue le 11 octobre 1933, est entrée en vigueur le 24 août 1934 <sup>(1)</sup>. L'assemblée a invité ses membres à la ratifier ou à y adhérer aussitôt que possible.

4. *Contrôle et trafic des stupéfiants.* — Comme le relevait le rapport sur l'œuvre accomplie par la Société des Nations depuis la quatorzième scssion de l'assemblée, « l'événement marquant de la période considérée, qui a clos heureusement un chapitre important de l'histoire de la commission consultative du trafic de l'opium et autres drogues nuisibles de la Société des Nations, a été l'entrée en vigueur de la convention pour limiter la fabrication et réglementer la distribution des stupéfiants ... Le problème des stupéfiants est maintenant passé du plan national dans le plan international, et un système économique universel est devenu applicable à la production, à la fabrication et à la consommation de tout un groupe de marchandises ».

Depuis la XIV<sup>e</sup> assemblée, la commission consultative a tenu deux sessions, l'une en novembre 1933, l'autre en mai dernier. Elle s'occupa de l'application de la convention de 1931 et voua, comme toujours, la plus vive attention au trafic illicite des narcotiques. Elle put constater que la fabrication clandestine se poursuit, bien que de nouveaux progrès aient été réalisés dans la coopération entre les autorités des divers pays chargées de réprimer le trafic des stupéfiants. On a bien relevé « une diminution rapide des livraisons illicites de drogues en Europe », mais à cette amélioration générale constatée sur notre continent sont venues s'opposer la création de nouvelles sources d'approvisionnement en Extrême-Orient, ainsi que l'adoption par les trafiquants de nouvelles méthodes plus fructueuses (emploi d'avions, utilisation frauduleuse des expéditions en transit, transport en contrebande par la voie postale et dans les wagons-restaurants ou wagons-lits internationaux, etc.). La situation est d'ailleurs toujours inquiétante en Bulgarie où prospèrent, semble-t-il, de nombreux laboratoires clandestins. Elle s'est sensiblement améliorée en Turquie. En dehors de l'Europe, c'est en Chine que la situation inspire les plus vives appréhensions. De grandes quantités de morphine et d'héroïne ont été introduites en fraude dans ce pays et des fabriques clandestines y ont été

(1) La Suisse a ratifié cette convention le 17 juillet 1934.

également créées. « L'existence de concessions étrangères, d'établissements et territoires à bail étrangers, expliquait le comité central permanent de l'opium dans un rapport au conseil, complique une situation déjà difficile; en effet, le gouvernement chinois n'a aucune autorité dans ces zones, où des fabriques illicites ont été découvertes. »

La deuxième commission se livra à un examen d'ensemble de ces diverses questions. Comme la convention sur la limitation de la fabrication n'était entrée en vigueur qu'en juillet dernier, l'assemblée de 1933 avait dû se borner à émettre le vœu que cet instrument s'avèrerait fécond en résultats. Cet espoir n'a pas été trompé, du moins jusqu'ici, par l'expérience. Le système des évaluations a été universellement appliqué, et le volume des drogues sortant de fabriques qui alimentaient autrefois le trafic illicite a fortement diminué. Plusieurs délégations s'en félicitèrent. Il est vrai que, pour assurer l'application de la convention, l'organe de contrôle prévu par la convention a été obligé de faire largement usage de son pouvoir d'évaluation (1).

Le trafic illicite occupa le centre du débat. Toutes les délégations qui prirent la parole déplorèrent l'état de choses existant en Bulgarie et en Chine. Chacun s'accorda pour demander que la lutte contre les stupéfiants fût énergiquement poursuivie. Divers moyens nouveaux furent préconisés à cet effet. Le représentant de la Grande-Bretagne insista en faveur d'une limitation de la production des matières premières. Le délégué de l'Italie, de son côté, déclara qu'à son avis, il serait possible de paralyser l'activité des trafiquants en Chine si les pays d'Europe et notamment ceux qui possèdent des concessions dans ce pays faisaient un effort vigoureux pour empêcher chimistes et capitaux de pénétrer dans cette région du globe aux fins de trafic illicite. Il demanda aussi au comité central de faire plus hardiment son devoir et de ne pas craindre de clouer au pilori les pays qui favoriseraient la contrebande par leur inertie.

D'autres délégués se prononcèrent en faveur d'une aggravation des peines infligées aux délinquants. Si les sanctions prises étaient aussi fortes qu'au Canada, par exemple, où un trafiquant vient d'être condamné à quinze ans de travaux forcés, à la peine du fouet et à une amende de 3000 dollars, le trafic illicite ne serait sans doute pas en recrudescence. A cet égard, il serait sans doute utile d'accélérer les travaux en vue de mettre en vigueur une convention internationale pour la répression du trafic illicite (2). La commission, constatant que la procédure de consultation approchait de sa fin, soumit à l'assemblée une résolution invitant le conseil à décider s'il y a lieu de conclure la convention dont il s'agit. Dans l'affirmative, le conseil fixerait la date de la conférence qui devrait être convoquée à cet effet (3).

(1) Les évaluations ont été établies pour 23 pays et 31 territoires en 1933.

(2) V. notre dernier rapport, FF 1934, I, 272.

(3) V. résolution à l'annexe, p. 228 s.

Le délégué de la Chine prit à son tour la parole pour exposer toutes les difficultés auxquelles se heurte son gouvernement pour endiguer le trafic illicite. Il montra que son pays serait impuissant sans la coopération agissante des autres Etats, notamment des Etats voisins. Il adressa donc un pressant appel en vue d'une collaboration internationale plus étroite en ce domaine.

La commission acheva son débat en adoptant un rapport de M. Casares (Espagne) dont l'assemblée devait prendre acte et qui définissait de la manière suivante la mission de la Société des Nations dans le domaine des stupéfiants: « Ses tâches principales consistent maintenant à surveiller de la façon la plus vigilante le commerce légitime, à faire en sorte qu'il ne donne lieu à aucune fuite et, d'autre part, à concentrer plus que jamais ses efforts sur la découverte et l'élimination des fabriques clandestines (1). »

5. *Questions pénales et pénitentiaires.* — L'ensemble de règles pour le traitement des prisonniers, qui avait été révisé par la commission pénale et pénitentiaire, a été soumis aux gouvernements (2). Les réponses ont été en général favorables (3).

Deux solutions se présentaient pour assurer la mise en pratique des dites règles. On pouvait songer d'abord à élaborer une convention internationale sur le traitement des prisonniers. C'est ce que demandaient plusieurs organisations privées dans des pétitions adressées à la Société des Nations, et c'est dans ce sens également que se prononcèrent quelques délégations. La majorité de la commission estima, en revanche, que l'assemblée pourrait se borner à approuver l'ensemble de règles dont il s'agit et à inviter les gouvernements à y adapter leur législation. On fit observer à juste titre qu'il serait plus facile de conclure ultérieurement une convention lorsqu'un grand nombre d'Etats auraient mis leur système pénitentiaire en harmonie avec les principes recommandés par les techniciens. C'est à cette seconde solution qu'allèrent finalement les préférences de la commission (4).

La commission prit acte, d'autre part, du rapport du secrétaire général sur l'activité des organisations techniques qui s'intéressent aux questions pénales et pénitentiaires. Il fut de nouveau question, à cette occasion, de créer un organe spécial de la Société des Nations. Cette mesure était demandée, en particulier, par la « Howard league for penal reform », qui

(1) V. à l'annexe (p. 228 s.) les trois résolutions présentées par la commission et adoptées par l'assemblée.

(2) V. notre dernier rapport, FF 1934, I, 272.

(3) Nous avons fait savoir au secrétariat de la Société des Nations, pour notre part, qu'il ne nous appartiendrait pas, aussi longtemps que le droit pénal resterait du ressort des cantons, d'arrêter des dispositions en vue d'appliquer en Suisse l'ensemble de règles.

(4) V. à l'annexe (p. 231 s.) la résolution adoptée par l'assemblée.

bénéficiait de l'appui de certaines délégations. Etant donné les décisions prises l'année précédente et notamment le fait que la collaboration instituée entre les organisations techniques ne rendait pas nécessaire la création d'un nouvel organisme international, la commission jugea toutefois qu'elle n'avait aucun motif de modifier l'attitude adoptée jusqu'alors, aussi longtemps tout au moins que ne serait pas conclue une convention dont l'application nécessiterait le concours de la Société des Nations. On ne peut que se féliciter de cette décision, car il nous est toujours apparu qu'un organe spécial de la Société des Nations ne ferait que double emploi avec les organisations existantes et notamment avec la commission pénale et pénitentiaire, dont l'activité a toujours été satisfaisante, ainsi que plusieurs assemblées se sont plu à le reconnaître.

Relevons, enfin, que le délégué du Vénézuéla a posé la question de savoir dans quelles conditions, en l'absence de tout traité d'extradition et lorsque l'expulsion s'avère irréalisable, pourraient être rapatriés les condamnés de droit commun qui se sont réfugiés dans un autre pays que celui où ils ont été jugés. Cette question a été soumise à l'examen du bureau pour l'unification du droit pénal et de la commission pénale et pénitentiaire.

6. *Union internationale de secours.* — Cette question ne figurait pas à l'ordre du jour de la commission; elle y a été toutefois inscrite sur la demande expresse de plusieurs délégations.

La convention établissant une union internationale de secours<sup>(1)</sup> est entrée en vigueur le 27 décembre 1932. Vingt-neuf Etats font actuellement partie de l'union; treize d'entre eux, dont la Suisse, ont versé leur contribution au fonds initial, qui s'élève maintenant à 314,132 fr. 50. Le comité exécutif s'est réuni à plusieurs reprises depuis la dernière session de l'assemblée. Il a mis au point son règlement intérieur et a tracé les grandes lignes d'un plan éventuel d'intervention. En janvier 1934, l'union a eu l'occasion de prêter son concours à l'un de ses membres, l'Inde, à la suite du tremblement de terre de Bihar. Une somme de 1,000 £ a pu être envoyée à la Croix-Rouge de l'Inde.

La cinquième commission prit acte avec satisfaction des premiers résultats de l'activité de l'union. Plusieurs délégués mirent en valeur l'intérêt de cette œuvre et insistèrent pour que tous les membres de la Société des Nations voulussent bien s'y associer.

7. *Assistance aux réfugiés provenant d'Allemagne* (2). — Le représentant de la Grande-Bretagne rendit hommage à l'œuvre accomplie par le haut-

(1) V. le message du 2 avril 1929, FF 1929, I, 473 et s., et le rapport de gestion de 1932, p. 62.

(2) C'est la deuxième commission qui s'est occupée, comme l'an dernier, de ce problème. V. notre dernier rapport, FF 1934, I, 273 et s., et le rapport de gestion pour 1933, p. 99.

commissariat pour les réfugiés provenant d'Allemagne. En dépit de la crise économique, une aide appréciable a pu être apportée aux réfugiés grâce au concours d'organisations privées. Sur 65,000 réfugiés, 25,000 ont trouvé de nouveaux foyers depuis avril 1933. Il a été recueilli près d'un million de livres sterling sans qu'il eût été fait appel aux pouvoirs publics. L'avance de 25,000 francs consentie en 1933 par l'assemblée pour faire face aux premières dépenses a donc pu être aisément remboursée.

Aucun projet de résolution n'avait été présenté. La commission se borna à s'associer aux félicitations adressées par plusieurs délégations à M. James MacDonald, haut-commissaire pour les réfugiés provenant d'Allemagne.

### G. Questions politiques.

Ces questions, qui sont de l'apanage de la sixième commission, étaient, cette année, particulièrement importantes. Outre les problèmes relatifs à l'esclavage, aux mandats et aux réfugiés qui sont renvoyés rituellement à la commission <sup>(1)</sup>, celle-ci devait s'occuper de l'admission de l'union des Républiques soviétistes socialistes et de l'Afghanistan, de la question des minorités, qui présentait un intérêt tout particulier en raison de l'initiative polonaise, du conflit entre la Bolivie et le Paraguay et de la coopération intellectuelle <sup>(2)</sup>.

1. *Esclavage*. — La commission consultative d'experts en matière d'esclavage, dont la constitution avait été décidée en 1932 <sup>(3)</sup>, a été désignée par le conseil en octobre 1933. Elle comprend des ressortissants des pays suivants: Belgique, Espagne, France, Grande-Bretagne, Italie, Pays-Bas, Portugal. La première session de la commission, tenue en janvier, a été consacrée à l'élaboration d'un règlement de procédure, qui, après avoir été approuvé par le conseil, fut communiqué aux gouvernements.

La question de l'esclavage n'a pas retenu longtemps l'attention de la commission. Le représentant de la Grande-Bretagne, M. Skelton, insista pour que la première des réunions que la commission doit tenir tous les deux ans eût lieu au début de 1935; il formula le vœu que les gouvernements fournissent à la commission la documentation nécessaire à ses travaux. Le délégué de Portugal, M. de Penha Garcia, se prononça dans le

<sup>(1)</sup> La question de la collaboration de la presse à l'organisation de la paix, qui avait été traitée, l'an dernier, par la 6<sup>e</sup> commission, fut renvoyée, cette année, à la 2<sup>e</sup> commission (questions techniques). Nous l'avons traitée à la suite de la coopération intellectuelle (v. plus haut, p. 180 à 181).

<sup>(2)</sup> Les questions relatives à la coopération intellectuelle ont été traitées plus haut au chapitre C (questions techniques), la coopération intellectuelle faisant partie des organisations techniques de la Société des Nations.

<sup>(3)</sup> V. nos rapports sur les XIII<sup>e</sup> et XIV<sup>e</sup> assemblées, FF 1933, I, 174, et 1934, I, 275.

même sens, et un projet de résolution présenté par la délégation britannique fut adopté sans discussion <sup>(1)</sup>.

2. *Mandats*. — La commission permanente des mandats s'est réunie à deux reprises depuis la quatorzième assemblée; elle a passé en revue l'administration de tous les territoires sous mandat, à l'exception du sud-ouest africain.

Lors de l'examen du rapport de la France sur la Syrie et le Liban, elle s'est occupée du développement administratif et politique de ces territoires. Elle a consacré, en particulier, une discussion approfondie à la question de l'égalité des droits garantis à tous les Syriens par la constitution syrienne, notamment en ce qui concerne le libre accès aux fonctions publiques; elle a pris connaissance du traité d'amitié et d'alliance entre la France et la Syrie et a entendu un exposé du représentant de la puissance mandataire sur le rétablissement de la vie parlementaire en Syrie. Quant à la Palestine, un rapport spécial a été soumis à la commission au sujet des graves désordres qui se sont produits en 1933. La commission a voué, d'autre part, son attention au problème de l'égalité économique dans certains territoires africains et à la condition des femmes au Caméroun britannique.

Les débats de la sixième commission ne pouvaient porter que sur la première session de la commission, le rapport sur la seconde n'ayant pas encore été examiné par le conseil. La question du foyer national juif <sup>(2)</sup> fut derechef soulevée. Le délégué de la Pologne, M. Kulski, exprima l'opinion que les conditions économiques de la Palestine sont actuellement assez favorables pour que la puissance mandataire encourage l'immigration juive dans ce territoire. Les délégués de la Perse et de l'Irak insistèrent, au contraire, sur les droits des Arabes et sur la nécessité d'un contrôle strict de l'immigration. M. Skelton (Grande-Bretagne) affirma, une fois de plus, que la puissance mandataire était décidée à montrer la plus grande impartialité dans l'accomplissement de sa tâche et qu'elle était le mieux placée pour juger des possibilités d'immigration. Sir James Parr (Nouvelle-Zélande) et M. Louw (Afrique du Sud) exposèrent les grandes difficultés que rencontrent les puissances mandataires dans l'application du régime des mandats aux pays arriérés, qui constituent un terrain extrêmement favorable pour les agitateurs de tout ordre. De l'avis de ces délégués, ce n'est qu'au prix d'une collaboration patiente et d'une confiance réciproque entre les puissances mandataires et la commission des mandats que le régime pourra aboutir à d'heureux résultats.

La commission exprima de nouveau sa confiance aux puissances mandataires, ainsi qu'à la commission permanente des mandats, et forma

---

<sup>(1)</sup> V. la résolution à l'annexe, p. 235 s.

<sup>(2)</sup> V. notre dernier rapport, FF 1934, I, 277.

le vœu qu'elles poursuivent leur œuvre dans le même esprit de coopération (1).

3. *Réfugiés.* — Le rapport du conseil d'administration de l'office Nansen pour les réfugiés a été présenté à la commission par M. Antoniadé (Roumanie). Ce dernier a exposé l'état de détresse dans lequel se trouvent de nombreux réfugiés en raison de l'aggravation de la crise économique et des mesures prises par divers Etats contre l'emploi de la main-d'œuvre étrangère. L'office estime qu'il n'y a actuellement pas moins de 800,000 réfugiés russes, 170,000 réfugiés arméniens et 14,000 réfugiés assyriens, assyro-chaldéens et autres. Dans certains pays, près de 50 pour cent des réfugiés chôment et 25 pour cent sont inaptes au travail. Ces chiffres donnent la mesure de la tâche à accomplir.

Les remèdes employés pour tirer les réfugiés de leur situation sont de deux sortes. L'office s'efforce, en premier lieu, d'établir un statut international des réfugiés. C'est dans cet esprit qu'il a été élaboré, en octobre 1933, une convention internationale destinée à assurer leur protection après la liquidation de l'office (2). Le second moyen réside dans l'assistance matérielle. L'établissement de réfugiés arméniens en Syrie se poursuivra sous les auspices d'un organe spécial placé sous l'autorité de l'office. On s'est occupé aussi du sort de plusieurs centaines de réfugiés molokanes (secte religieuse russe) arrivés en Asie mineure et de trois cents réfugiés catholiques, luthériens et mennonites de Mandchourie, dont on a cherché à obtenir l'établissement au Brésil (3). L'office a également conçu un plan d'établissement au Brésil des Assyriens de l'Irak. Ce plan avait tout d'abord été envisagé favorablement par les autorités brésiliennes, mais, de nouvelles lois d'immigration ayant été promulguées entre temps dans ce pays, il fallut y renoncer. Des réfugiés au nombre de 700 ont été enfin établis individuellement, sur la base d'une avance moyenne de 200 francs, comme artisans, petits marchands, etc.

La plus grande partie des débats de la commission fut consacrée à la situation des réfugiées russes d'Extrême-Orient, dont nous avons déjà parlé à propos des questions sociales (4). Quelques délégués appelèrent, en outre, l'attention de la commission sur le sort des réfugiés arméniens et exprimèrent l'espoir qu'un grand nombre d'entre eux pourraient se fixer dans la république d'Erivan, d'entente avec le gouvernement soviétique.

4. *Demande d'admission de l'union des Républiques soviétistes socialistes.* — La Russie des Soviets n'a pas sollicité son admission dans la So-

(1) V. résolution à l'annexe, p. 235.

(2) V. le rapport de gestion de 1934, p. 99.

(3) V. notre dernier rapport, FF 1934, I, 278.

(4) V. supra, p. 192 s.

ciété des Nations sans prendre certaines précautions. Bien que sa candidature fût ouvertement patronnée par certains pays, notamment par la France, elle tenait à prévenir toute surprise. Sa demande d'admission ne devait être présentée que lorsqu'elle serait assurée de son succès auprès de la plupart des délégations et serait agréée sans être liée à des conditions qui eussent été jugées inadmissibles à Moscou. Le gouvernement soviétique, pour des raisons que nous n'avons pas à apprécier, attachait du prix à recevoir un appel des membres de la société désireux de s'assurer sa collaboration à Genève. La difficulté, pour ces Etats, était de se mettre d'accord sur le texte de l'invitation. Les opinions, si elles étaient en principe favorables à l'accession de la Russie, étaient néanmoins assez nuancées pour soulever, le cas échéant, des difficultés de rédaction. L'idée avait été envisagée d'abord d'obtenir de l'assemblée elle-même qu'elle invitât l'union des Républiques soviétistes socialistes à présenter sa candidature. Une invitation de ce genre eût toutefois requis un vote unanime et, comme il était patent que certains Etats étaient opposés à l'entrée des Soviets dans la société, force fut aux initiateurs de renoncer à leur projet. Ils n'eurent d'autre ressource que d'adresser l'invitation en dehors de toute participation de l'assemblée. C'est ce qui fut fait. Après des pourparlers assez laborieux, un certain nombre de délégations firent parvenir au commissariat du peuple pour les affaires étrangères un message télégraphique ainsi conçu (1) :

« Genève, le 15 septembre 1934.

« Les soussignés, délégués à la quinzième assemblée de la Société des Nations des Etats ci-après énumérés :

« Union Sud-africaine, Albanie, Australie, Autriche, Royaume-Uni, Bulgarie, Canada, Chili, Chine, Espagne, Estonie, Ethiopie, France, Grèce, Haïti, Hongrie, Inde, Irak, Italie, Lettonie, Lithuanie, Mexique, Nouvelle-Zélande, Perse, Pologne, Roumanie, Tchécoslovaquie, Turquie, Uruguay, Yougoslavie,

« Considérant que la mission de maintenir et d'organiser la paix qui est la tâche essentielle de la Société des Nations appelle la collaboration de l'universalité des Etats,

« Invitent l'union des Républiques soviétistes socialistes à entrer dans la Société des Nations et à lui apporter sa précieuse collaboration.

« Le présent télégramme est communiqué au président de l'assemblée de la Société des Nations.

« Eric H. Louw, Lec Kurti, S. M. Bruce, E. Berger, Anthony Eden, C. Batoloff, R. B. Bennett, Manuel Rivas-Vicuña, Quo Tai-Chi, S. de Madariaga, J. Seljamaa, Teclé Hawariate, Louis Barthou,

(1) Le télégramme fut communiqué officiellement au président de l'assemblée, puis, par celui-ci, à l'assemblée.

D. Maximos, C. Mayard, G. Tanczos, Denys Bray, Noury Said, Aloisi, W. Munters, S. Lozoraitis, F. Castillo Najera, J. Parr, B. Kazemi, Beck, N. Titulesco, Eduard Benès, Tewfik Rüstü, A. Guani, Bogolioub Yevtitch. »

Les pays du Nord (Danemark, Finlande, Norvège et Suède), qui s'étaient montrés favorables à une candidature de l'union des Républiques soviétistes socialistes, n'avaient toutefois pas cru pouvoir s'associer à l'envoi du télégramme précité. Pour faciliter néanmoins les choses, ils décidèrent de faire savoir au gouvernement soviétique, par la voie diplomatique ordinaire, qu'ils se prononceraient en faveur de l'entrée de la Russie dans la Société des Nations (1).

Le même jour, le président de l'assemblée recevait du gouvernement de l'union des Républiques soviétistes socialistes la lettre dont la teneur suit:

(Traduction.)

« Le 15 septembre 1934.

« Le gouvernement soviétique a reçu, signé d'un grand nombre de membres de la Société des Nations, à savoir union Sud-africaine, Albanie, Australie, Autriche, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Bulgarie, Canada, Chili, Chine, Espagne, Estonie, Ethiopie, France, Grèce, Haïti, Hongrie, Inde, Irak, Italie, Lettonie, Lithuanie, Mexique, Nouvelle-Zélande, Perse, Pologne, Roumanie, Tchécoslovaquie, Turquie, Uruguay, Yougoslavie, un télégramme par lequel, soulignant que la mission de la Société des Nations est l'organisation de la paix et que cette mission appelle la coopération de l'universalité des nations, ces pays invitent l'union des Républiques soviétistes socialistes à entrer dans la Société des Nations et à lui apporter sa collaboration.

« En même temps, le gouvernement soviétique a été officiellement informé par les gouvernements du Danemark, de Finlande, de Nor-

---

(1) Cette décision fut communiquée au président du conseil par la lettre suivante:

« Genève, le 15 septembre 1934.

« J'ai l'honneur, d'accord avec les chefs des délégations danoise, finlandaise et norvégienne, de porter à la connaissance de Votre Excellence que les gouvernements de Danemark, de Finlande, de Norvège et de Suède ont fait confirmer aujourd'hui, par la voie diplomatique ordinaire, auprès du gouvernement soviétique leurs décisions de voter pour l'entrée de l'union des Républiques soviétistes socialistes dans la Société des Nations.

« Je tiens à ajouter que les délégations respectives auraient été autorisées à s'associer à une invitation à cette fin dans le cas où une telle invitation aurait pu être faite par l'assemblée elle-même.

(Signé) *Richard Sandler.*

Premier délégué de la Suède. »

vège et de Suède de leur attitude bienveillante en ce qui concerne l'entrée de l'union des Républiques soviétistes socialistes dans la Société des Nations.

« Le gouvernement soviétique a fait de l'organisation et de la consolidation de la paix la tâche essentielle de sa politique extérieure et n'est jamais resté sourd à aucune proposition de collaboration internationale dans l'intérêt de la paix; il considère que, venant d'une très grande majorité des membres de la société, l'invitation qu'il a reçue traduit la véritable volonté de paix de la Société des Nations et témoigne que la société reconnaît la nécessité de collaborer avec l'union des Républiques soviétistes socialistes; le gouvernement soviétique est donc prêt à répondre à cette invitation et à devenir membre de la Société des Nations en y occupant la place qui lui revient. Il s'engage à observer toutes les obligations internationales et toutes les décisions ayant un caractère obligatoire pour les membres, conformément à l'article premier du pacte de la Société des Nations.

« Le gouvernement soviétique est particulièrement heureux d'entrer à la Société des Nations au moment où la société examine la question des amendements à apporter au pacte pour l'harmoniser avec le pacte Briand-Kellogg et pour mettre complètement hors la loi la guerre internationale.

« Considérant que les articles 12 et 13 du pacte laissent à l'appréciation des États le renvoi à un règlement arbitral ou judiciaire, le gouvernement soviétique tient dès maintenant à préciser que, à son avis, ces procédures ne peuvent s'appliquer à des différends portant sur des faits antérieurs à son entrée dans la société.

« Je me permets d'exprimer l'espoir que la présente déclaration sera accueillie par tous les membres de la société dans l'esprit de sincère désir de collaboration internationale et de maintien de la paix, au profit de toutes les nations, dans lequel elle est faite.

(Signé) *Maxime Litvinoff*,  
commissaire du peuple aux  
affaires étrangères. »

Après avoir délibéré sur la procédure à suivre, le bureau de l'assemblée proposa d'inscrire la question à l'ordre du jour et de la renvoyer à la sixième commission pour examen. Ce renvoi à la commission ne fut pas obtenu sans difficultés. Des délégations auraient préféré que la demande de la Russie fût discutée sans autre en assemblée plénière <sup>(1)</sup>, mais à la suite d'un discours du premier délégué de l'Irlande et pour ne pas s'exposer

(1) L'assemblée, conformément à son règlement intérieur, aurait pu ainsi en décider à la majorité des deux tiers.

au reproche d'avoir voulu étouffer le débat, personne ne proposa de déroger à la procédure normale. Une discussion libre et franche allait donc pouvoir s'instituer en commission sur une question qui avait passionné les esprits dans le monde entier et à laquelle plusieurs délégations, même de celles qui étaient prêtes à voter en faveur de l'admission, attachaient une grande importance de principe.

Le conseil eut à prendre auparavant une décision sur la question de l'attribution à l'union des Républiques soviétistes socialistes d'un siège permanent. Le gouvernement soviétique ayant déclaré, dans sa lettre du 15 septembre, qu'il était prêt à devenir membre de la Société des Nations « en y occupant la place qui lui revient », il est évident que sa demande d'admission eût perdu toute raison d'être s'il n'avait eu l'assurance d'avoir une représentation permanente au conseil. Le même jour, soit le 15 septembre, le conseil, qui avait tenu dans l'intervalle quelques réunions de caractère non officiel, adopta sans débat, par 10 voix et 3 abstentions (Argentine, Panama et Portugal [1]), la résolution suivante:

« Le conseil,

« Ayant reçu communication de la lettre du 15 septembre 1934 adressée au président de l'assemblée par l'union des Républiques soviétistes socialistes concernant l'entrée de cet Etat dans la Société des Nations,

« Désigne, en vertu des pouvoirs qu'il tient de l'article 4 du pacte, l'union des Républiques soviétistes socialistes comme membre permanent du conseil dès que son admission dans la Société des Nations aura été prononcée par l'assemblée;

« Recommande à l'assemblée l'approbation de cette décision. »

La question du siège au conseil réglée, sous réserve de l'approbation de l'assemblée à la majorité des voix (2), l'affaire vint deux jours plus tard,

(1) Le représentant du Portugal, M. da Mata, fit à cette occasion la déclaration dont le texte suit:

« Ne voulant pas m'opposer à la décision prise à la séance secrète d'accorder un siège permanent au conseil à l'union des Républiques soviétistes socialistes, parce que je ne voudrais pas faire obstacle à un plan de reconstruction politique de l'Europe qu'on a jugé nécessaire à l'œuvre de la paix, je maintiendrai la décision du gouvernement portugais de voter contre l'admission des Soviets à l'assemblée, en donnant les raisons de cette attitude, et de s'abstenir au conseil. Je me suis, donc, abstenu. »

(2) Conformément à l'article 4, alinéa 2, du pacte, ainsi conçu: « Avec l'approbation de la majorité de l'assemblée, le conseil peut désigner d'autres membres de la société dont la représentation sera désormais permanente au conseil. Il peut, avec la même approbation, augmenter le nombre des membres de la société qui seront choisis par l'assemblée pour être représentés au conseil. »

soit le 17 septembre, devant la sixième commission. Le premier orateur inscrit, M. da Mata, ministre des affaires étrangères de Portugal, confirma que son gouvernement se voyait obligé de voter contre l'admission de l'union des Républiques soviétistes socialistes dans la Société des Nations. La raison d'ordre général qui déterminait l'attitude du Portugal résidait dans « l'opposition évidente, voire l'incompatibilité entre les principes préconisés par la Russie soviétique dans l'ordre économique, juridique, politique et moral et les conceptions qui sont à la base de notre civilisation séculaire ». « Très sincèrement, déclara le premier délégué portugais, j'avoue que je ne vois pas comment l'admission des Soviets pourra créer des perspectives favorables à l'œuvre de paix et de sécurité dans le monde ... L'admission des Soviets à la Société des Nations, par la simple augmentation de prestige qui en résulterait pour eux, ne risque-t-elle pas de rendre plus efficace la propagande destinée à détruire les institutions sur lesquelles repose l'organisation politique et sociale des Etats? »

A son tour, le représentant de la Suisse fit entendre les objections du Conseil fédéral contre l'admission des Soviets. Nous pensons bien faire en reproduisant ci-après le texte intégral du discours prononcé à cette occasion par M. Motta.

*« La position que le Conseil fédéral suisse a prise devant la demande d'admission présentée par l'union des Républiques socialistes soviétistes est connue de tous. Critiquée par les uns, défendue par les autres, contraire à l'opinion de la grande majorité des autres délégations, contraire surtout aux desseins déclarés des trois grandes puissances ici présentes, l'attitude de la Confédération suisse doit être motivée et expliquée. Je tâcherai de le faire avec ce sens de la mesure et ce souci de la modération qui seuls garantissent aux arguments leur efficacité, mais je vous parlerai en même temps avec cette entière franchise que nous nous devons les uns aux autres. »*

*« La Suisse est le seul Etat qui soit entré dans la Société des Nations par la voie du plébiscite, c'est-à-dire par un vote de son peuple et de ses cantons. La lutte autour de cette question capitale fut une des plus disputées et des plus émouvantes de notre longue histoire. Le gouvernement fédéral apporta dans la controverse tout le poids de son autorité et il fut suivi. Les fondateurs de la société nous avaient témoigné leur confiance en désignant Genève comme siège de la nouvelle institution. Notre opinion publique a toujours été et reste très sensible à ce grand honneur. Le fait d'être le pays du siège a eu, entre autres, ce résultat en somme heureux de concentrer peut-être plus qu'ailleurs l'intérêt de notre opinion publique sur les travaux et l'activité de la Société des Nations. La proximité des choses en augmente presque toujours l'intérêt. »*

*« Nous avons été dès le début partisans très déterminés de l'universalité. Nous l'avons montré par nos actes. Si je ne craignais de tomber dans une faute de goût, je me citerais moi-même en rappelant que, dans mon discours du 20 novembre 1920 pour l'ouverture solennelle de la première assemblée, »*

je faisais une allusion directe à la Russie en souhaitant que, « guérie » un jour de « son ivresse » et « libérée de sa misère », elle demandât et trouvât dans la Société des Nations l'aide indispensable à sa reconstitution.

« Le gouvernement suisse, toujours animé de l'amitié la plus vive pour le peuple russe, n'a cependant jamais voulu reconnaître de jure son régime actuel. Il est résolu à rester sur sa position de refus et d'attente. Notre légation de Pétrograde a été pillée en 1918, un de ses fonctionnaires massacré. Nous n'avons jamais reçu un semblant d'excuse. Lorsqu'en 1918, une tentative de grève générale jaillit nous précipiter dans les affres de la guerre civile, une mission soviétique que nous avions tolérée à Berne dut être expulsée, manu militari, car elle avait trempé dans cette agitation.

« Dès que l'on commença à parler, cette année, dans les milieux diplomatiques, de la possibilité que l'union soviétiste fût admise dans la Société des Nations, le Conseil fédéral fit connaître sans hésiter au parlement qu'il n'aurait pas donné, pour sa part, une suite favorable à une telle demande. Un vote affirmatif aurait, en effet, entraîné en fait, si ce n'est en droit, la reprise des relations diplomatiques régulières. Il n'en pouvait être question. Le Conseil fédéral, conformément à son devoir d'élémentaire prudence, réserva cependant à ce moment et pour aussi longtemps qu'une décision plus précise ne se serait imposée, sa liberté de choisir entre un non catégorique et l'abstention, celle-ci n'étant par ailleurs, à son avis, qu'une forme atténuée du refus.

« Depuis lors et à mesure que les probabilités d'une demande d'admission russe se rapprochaient et augmentaient, notre opinion publique s'est saisie du problème posé avec une vigueur grandissante. Je vous expliquerai tout à l'heure pourquoi et comment cette opinion a réagi, mais je vous demande d'abord la permission de m'expliquer sur son sens et sa portée.

« Notre opinion publique est toujours libre ; elle est en même temps spontanée. La liberté de notre presse est entière. Le Conseil fédéral ignore l'institution de la presse officieuse. Pas de pressions, pas même de directives qui partent d'en haut. Nous possédons en même temps de très nombreuses associations patriotiques de tout ordre où l'esprit civique est cultivé et maintenu en éveil. Nous ne serions pas la démocratie que nous sommes s'il en était autrement. De cette démocratie, nous sommes fiers ; elle est une de nos raisons de vivre. Pas de démocratie, pas de Suisse. Si, par conséquent, dans une question importante, la presse et les associations patriotiques s'expriment à une très forte majorité en dehors des partis, des régions et des langues dans le même sens, cela signifie que nous nous trouvons en présence d'une volonté nationale clairement proclamée. Le gouvernement du pays doit en tenir compte. Il le doit d'autant plus si, entre son avis et celui de l'opinion publique, il y a concordance. Tel est notre cas.

« Voici, si j'essaye de m'attacher à ses éléments substantiels et si je néglige ceux qui me semblent secondaires, voici comment le problème de l'admission

de l'union des Républiques soviétistes socialistes dans la Société des Nations se pose pour nous.

« Un régime, un gouvernement dont la doctrine et la pratique d'Etat est le communisme expansif et militant, remplit-il les conditions nécessaires pour être admis parmi nous ?

« Je ne m'arrête ni aux termes du préambule, ni aux dispositions littérales de notre pacte. Les arguments que je pourrais en tirer seraient très forts, mais ils demeurent secondaires si je les confronte avec les raisons supérieures du pacte, avec son but primordial, avec ce qu'il contient d'inexprimé parce que trop naturel et donc nécessairement supposé.

« Ce communisme est dans chaque domaine — religieux, moral, social, politique, économique — la négation la plus radicale de toutes les idées qui sont notre substance et dont nous vivons. La plupart des Etats interdisent déjà la simple propagande communiste, tous la considèrent comme un crime d'Etat dès qu'elle cherche à passer du champ de la théorie à celui de l'action.

« Le communisme soviétiste combat l'idée religieuse et la spiritualité sous toutes ses formes. Lénine a comparé la religion à l'opium. La liberté de conscience n'est plus qu'une apparence. Les serviteurs du culte et leurs familles sont privés des cartes alimentaires. Les temples sont désaffectés et tombent en ruines. Il y avait à Moscou cinq cents églises et chapelles ; il en resterait encore quarante ! Les Eglises chrétiennes du monde entier se sentent frappées dans l'esprit et dans la chair de tous ceux qui, là-bas, clament et professent leur croyance dans le Christ. Une pétition qui s'appelle « des martyrs » a recueilli en Suisse, l'an dernier, plus de deux cent mille signatures !

« Le communisme dissout la famille ; il abolit les initiatives individuelles ; il supprime la propriété privée ; il organise le travail en des formes qu'il est difficile de distinguer du travail forcé. La Russie est visitée par le sombre fléau de la famine et les observateurs les plus impartiaux se posent la question de savoir si cette famine est un phénomène purement naturel ou s'il est la conséquence d'un système économique et social vicié dans ses racines.

« Mais ces caractéristiques du communisme, telles que j'essaye de les tracer objectivement, ne donneraient pas encore une idée suffisante du communisme russe. Il faut y ajouter un autre trait essentiel et saillant qui achève de le mettre en opposition avec un des principes les plus indispensables et universellement reconnus quant aux relations des Etats. Le communisme russe aspire à s'implanter partout. Son but est la révolution mondiale. Sa nature, ses aspirations, sa poussée le mènent à la propagande extérieure. Sa loi vitale est l'expansion qui déborde les frontières politiques. Si le communisme y renonce, il se renie lui-même ; s'il lui demeure fidèle, il devient l'ennemi de tous, car il nous menace tous. Il me serait aisé d'étayer chacune de ces affirmations sur des textes authentiques puisés dans la littérature bolcheviste officielle, mais je vous ferai grâce de citations superflues. Il s'agit de vérités incontestées et incontestables.

« J'entends une première objection : Il faut se garder, dit-on, de confondre le parti communiste avec l'Etat bolcheviste.

« Cette objection n'en est pas une. L'Etat bolcheviste, le parti communiste russe et la III<sup>e</sup> Internationale qui est née de lui constituent une unité morale. L'Etat bolcheviste a été fondé pour réaliser le programme du parti communiste. Lénine avait réuni dans sa personne les fonctions de chef de l'Etat et celles de chef du parti. L'actuel secrétaire général du parti, sans être le chef nominal de l'Etat, en est le maître. Les liens entre l'Etat et le parti sont indissolubles. Le parti commande, l'Etat exécute.

« J'entends une deuxième objection ; elle est plus importante. Je voudrais d'abord l'énoncer et puis l'examiner.

« L'union des Républiques soviétistes socialistes constitue, observe-t-on, un immense territoire de cent soixante millions d'êtres humains. Etat tourné d'un côté vers l'Asie, de l'autre vers l'Europe, à cheval en quelque sorte sur deux continents, il serait dangereux de l'ignorer et de le tenir délibérément à l'écart. La Société des Nations n'est qu'une nouvelle forme de la collaboration internationale ; elle n'est pas un institut de morale, elle est une association politique qui vise surtout et avant tout à empêcher les guerres et à maintenir la paix. Si l'admission de la Russie peut servir la cause de la paix, il convient de s'y adapter quels que soient les craintes, les scrupules, les répugnances que beaucoup de gouvernements éprouvent. Il n'est pas défendu d'espérer que la collaboration continuée de la Russie soviétiste avec les autres Etats au sein de la Société des Nations facilite une évolution bienfaisante pour tous et, en première ligne, pour la Russie elle-même.

« Vous seriez à juste titre étonnés, Mesdames et Messieurs, si je pouvais refuser toute valeur à cette manière d'envisager la question. Les gouvernements de la France, de la Grande-Bretagne et de l'Italie avaient déjà porté à la connaissance du Conseil fédéral, par les moyens ordinaires de la diplomatie, c'est-à-dire par leurs représentants à Berne, des opinions analogues. Ces conversations entre eux et moi-même, comme chef du département politique fédéral, se sont déroulées dans l'amitié et dans la confiance. Je n'ai jamais eu l'impression d'une pression, même indirecte, et je tiens ici à le déclarer pour dissiper toute équivoque possible dans l'intérêt commun.

« Mais si nous avons compris les points de vue des autres gouvernements et, notamment, ceux des trois grandes puissances, nous avons dû nous placer sur un autre plan. Un pays comme la Suisse, qui ne peut et ne veut jouer de rôle dans la grande politique, suit nécessairement des conceptions à lui. L'opportunisme, même le plus élevé et le plus légitime, nous est parfois défendu. Nous ne pouvons rivaliser avec les autres Etats que dans la recherche ardue de la grandeur morale.

« Or, cette évolution du régime bolcheviste, que nous souhaitons avec vous, nous ne pouvons y croire. Nous ne pouvons sacrifier l'idée d'un minimum de conformisme moral et politique entre les Etats au principe de l'universalité.

La Société des Nations est ou devait être, à nos yeux, une des choses les plus grandes que les hommes avaient imaginées et réalisées. Lorsque, le 16 mai 1920, le peuple et les cantons suisses, en surmontant tous les obstacles qui leur venaient de la tradition, décidèrent que la Confédération entrerait dans la Société des Nations, ils obéirent généreusement à l'appel de l'idéal.

« Aujourd'hui, le sentiment commun de tous les Suisses qui se tiennent sur le terrain patriotique et national est que la Société des Nations tente une entreprise risquée. Elle ne craint pas de marier l'eau et le feu. Si la Russie soviétiste cesse tout à coup d'injurier la Société des Nations, alors que Lénine l'avait définie une entreprise de brigandage, l'explication de sa nouvelle attitude s'inscrit dans les signes qui sillonnent le ciel de l'Extrême-Orient. Nous n'avons pas confiance. Nous ne pouvons pas coopérer dans l'acte qui confèrera à la Russie soviétiste un prestige qu'elle n'avait pas encore.

« Mais les dés sont jetés. Alea jacta est. Nous préférons jouer le rôle de celui qui avertit et met en garde. Nous souhaitons que l'avenir nous accuse de méfiance exagérée. Nous comptons que tous les autres Etats nous aideront à empêcher que Genève puisse se transformer en un foyer de propagande dissolvante. Nous veillerons. Tel est notre devoir. Il nous suffit, en attendant, que la Russie soviétiste n'aura pu entrer dans la Société des Nations à l'unanimité des voix, dans l'oubli de son passé et avec des couronnes triomphales.

« Lorsqu'elle aura été admise, le conseil et l'assemblée se trouveront devant plusieurs questions qui restent ouvertes. Les résolutions de l'assemblée qui se rapportent à l'indépendance de la Géorgie ne s'endormiront pas dans la mort. L'Arménie, l'Ukraine, d'autres pays encore verront des hommes de cœur continuer à s'occuper d'eux. Il ne faudra pas dire : Ces questions ne se poseront plus. Les sympathies du monde civilisé accompagnent les héros qui défendent leur vie et leur liberté. Ces questions ne sont donc pas atteintes par la prescription.

« Et surtout, lorsque les délégués soviétistes se trouveront à Genève, nous espérons bien que des voix retentiront ici pour demander, au nom de la conscience humaine, des explications à leur gouvernement. Ils dénonceront cette propagande antireligieuse qui ne connaît pas sa pareille dans les annales du genre humain et qui plonge dans le deuil et dans les larmes la chrétienté, avec tous les hommes qui croient en Dieu et invoquent sa justice.

« J'ai terminé. J'ai essayé de faire entendre la voix de l'immense majorité des Suisses. Aucune intention chez nous de faire la leçon aux autres. J'ai tenu à parler librement. Si je ne l'avais pas fait, j'aurais été infidèle à la consigne qui est la mienne.

« Il est à l'honneur de l'assemblée que cette procédure d'admission pourtant si délicate se soit engagée et déroulée dans le calme et la sérénité. Le peuple suisse apprendra les décisions de votre majorité avec sang-froid et avec cette sage discipline démocratique qu'il tient de ses traditions séculaires. »

Après M. Motta, dont le discours avait été écouté avec une extrême attention et salué à la fin par une salve d'applaudissements, le premier délégué de la Belgique indiqua les motifs que son pays avait de ne pas se réjouir d'une collaboration russe à Genève. Ces motifs, déclara M. Jaspar, « s'inspirent des considérations d'ordre supérieur que la Suisse vient de faire valoir avec une éloquence modérée et une émotion contenue auxquelles je tiens à rendre hommage ». L'homme d'Etat belge rappela « le préjudice énorme, s'élevant à plusieurs milliards de francs-or, que les Soviets ont causé à mes compatriotes en s'emparant, contrairement à toute justice, des 161 entreprises édifiées en Russie grâce au labeur des ingénieurs et des ouvriers belges, qui ont initié ce pays à la vie industrielle dont son gouvernement s'enorgueillit ». Or, précisa M. Jaspar, « jamais aucune restitution, ni aucune réparation, pas même un regret n'ont été consentis du chef de cette injustifiable spoliation infligée à une petite nation par l'un des plus puissants empires du monde ». « La Belgique, poursuivit-il, n'entend cependant pas émettre un vote négatif; elle s'abstiendra. Cette attitude lui est dictée uniquement par les considérations suivantes: l'entrée de la Russie dans la Société des Nations a été caractérisée comme aidant au raffermissement et à une meilleure organisation des rapports internationaux par l'extension de la Société des Nations, et semblable but fut toujours le nôtre. Trois grandes puissances, avec lesquelles la Belgique entretient des relations étroites, ont pris l'initiative de cette politique et s'y sont expressément associées. Quels que puissent être ses scrupules et ses justes griefs, la Belgique ne veut pas contrarier leur effort, alors qu'elles assument une responsabilité essentielle dans le maintien de l'ordre européen et de la paix universelle. »

L'Argentine, par la bouche de son premier délégué, M. Cantilo, ambassadeur à Rome, fit valoir mêmes griefs et mêmes plaintes contre la Russie, mais elle déclara qu'elle s'abstiendrait au vote sur l'admission. Les Pays-Bas firent savoir, eux, qu'ils voteraient *non* pour les motifs indiqués par les autres délégués, « tout spécialement par le délégué de la Suisse ».

L'opposition ayant fait entendre sa voix, M. Barthou, premier délégué de la France, prit la défense de la candidature russe. Après avoir remercié M. Motta de s'être exprimé « avec autant d'indépendance et d'autorité morale », après avoir repoussé le reproche de pression qu'on avait adressé à son pays, il insista sur le fait que le gouvernement soviétique désirait entrer dans la Société des Nations en s'engageant « à remplir toutes les conditions du pacte ». Or, pour M. Barthou, tout se ramenait à une question de garanties. Il ne faut plus revenir sur le passé, sur un passé qui paraît révolu. Une évolution s'est produite dans la Russie soviétique. La Russie d'aujourd'hui n'est plus celle des premières années de la révolution. Quoi de plus catégorique que la déclaration qu'elle a faite avant son admission ? D'ailleurs, si l'on veut que la Russie tienne ses engagements d'Etat civilisé, ne vaut-il pas mieux l'avoir dans la Société des Nations qu'au dehors ?

L'éminent homme d'Etat français reconnaît que cette admission implique des risques, des inconvénients. Mais vaut-il mieux rejeter la demande russe? « Voilà un pays, déclare M. Barthou, qui est prêt à entrer dans la communauté européenne, qui se soumet aux lois de la Société des Nations, qui en accepte toutes les conditions, et vous allez le rejeter. Vous allez l'humilier, vous allez le renvoyer aigri, méfiant, hostile. Cette propagande que vous redoutez, vous croyez que vous en serez maîtres parce que vous aurez opposé un refus à l'offre de la Russie soviétique? Je pense le contraire. Cette propagande, je ne dirai pas que vous en serez les maîtres si la Russie entre dans la Société des Nations, mais j'aimé mieux avoir devant moi, responsable, l'Union soviétique, qui s'expliquera non pas sur les actes de sa politique intérieure, mais sur des faits qui relèvent de la vie internationale. »

Les délégués de la Grande-Bretagne, de l'Italie et de la Pologne exposèrent brièvement que leur pays était en faveur de l'admission. Au nom de la Tchécoslovaquie, M. Bénès insista sur le caractère d'universalité que devait revêtir une institution comme la Société des Nations. Le représentant du Canada exprima l'espoir que l'union des Républiques soviétistes socialistes serait « disposée à faire son possible » pour soulager les misères de la famine et pour ne pas entraver l'action des hommes qui, en dehors de toute préoccupation politique, désireraient venir en aide aux malheureux qui souffrent.

Après avoir encore entendu le délégué turc qui fit l'éloge des Soviets et de leur politique internationale, la commission adopta, à l'appel nominal, le projet de résolution dont la teneur suit :

« La sixième commission,

« Vu l'invitation adressée, le 15 septembre 1934, par trente délégations au gouvernement de l'union des Républiques soviétistes socialistes en vue de l'entrée de l'union des Républiques soviétistes socialistes dans la Société des Nations, ainsi que la communication concernant le même objet des gouvernements du Danemark, de la Finlande, de la Norvège et de la Suède,

« Vu la communication adressée le même jour au président de l'assemblée par le gouvernement de l'union des Républiques soviétistes socialistes, en réponse aux textes ci-dessus rappelés,

« Constatant que, dans sa réponse, le gouvernement soviétique déclare « qu'il s'engage à observer toutes les obligations internationales et toutes les décisions ayant un caractère obligatoire pour les membres, conformément à l'article 1<sup>er</sup> du pacte de la Société des Nations »,

« Recommande à l'assemblée d'admettre l'union des Républiques soviétistes socialistes dans la Société des Nations. »

Le projet fut adopté par 38 voix contre 3 (Pays-Bas, Portugal et Suisse) et 7 abstentions (Argentine, Belgique, Cuba, Luxembourg, Nicaragua, Pérou et Vénézuéla).

Le débat était clos, et la question de l'admission de la Russie, virtuellement tranchée. L'assemblée n'avait plus qu'à entériner (1).

5. *Admission de l'Afghanistan.* — Après l'union des Républiques soviétistes socialistes, l'Afghanistan fit connaître son désir d'accéder à la Société des Nations. Le secrétaire général reçut, le 24 septembre, une lettre déclarant que le gouvernement de l'Afghanistan était prêt « à accepter les conditions formulées à l'article 1 du pacte et à s'acquitter de toutes les obligations imposées aux membres de la Société des Nations ». Conformément à la pratique généralement suivie, l'affaire fut renvoyée à un sous-comité, qui examina si ce pays remplissait les conditions requises pour être admis au sein de la Société des Nations (reconnaissance *de jure* par certains Etats, gouvernement stable, frontières définies, population, Etat indépendant et souverain, garantie pour l'observation des engagements internationaux, etc.). La réponse du sous-comité étant affirmative sur tous les points, la commission décida de proposer à l'unanimité l'admission de l'Afghanistan dans la Société des Nations. A cette occasion, Tefik Rüstü bey (Turquie), rapporteur du sous-comité, et d'autres délégués, en particulier les représentants des pays voisins, exprimèrent la satisfaction qu'ils éprouvaient à voir un nouvel Etat du continent asiatique coopérer à l'œuvre de la Société des Nations.

6. *Minorités.* — La sixième commission avait à s'occuper de deux ordres de questions: la question de la généralisation des traités demandée par la Pologne et la question de la protection des minorités en général soulevée par la Hongrie.

En ce qui concerne la première question, elle avait déjà été évoquée à la tribune de l'assemblée, comme nous l'avons relaté, par M. Beck, ministre des affaires étrangères de Pologne. Elle figurait d'ailleurs depuis longtemps à l'ordre du jour de l'assemblée, le gouvernement polonais ayant déposé, dès le mois d'avril, le projet de résolution suivant:

« L'assemblée de la Société des Nations,

« Considérant que les traités de minorités actuellement en vigueur, ainsi que les déclarations sur la protection internationale des minorités faites devant le conseil par certains Etats, n'engagent qu'une partie des membres de la Société des Nations, tandis que d'autres membres de la société restent toujours libres de tout engagement juridique à ce sujet;

(1) V. infra, p. 218 s.

« Estimant qu'un tel état de chose assure la garantie internationale seulement à certaines minorités et laisse sans protection internationale les autres, qui ne sauraient en aucun cas faire appel à la Société des Nations;

« Considérant qu'une pareille distinction entre les minorités protégées et non protégées se trouve en contradiction avec le sentiment d'équité et de justice;

« Tenant compte du fait que les minorités de race, de langue et de religion qui ne sont pas couvertes par la protection actuelle des minorités et qui ont le même droit moral à la protection de la Société des Nations que les minorités protégées se trouvent dans presque tous les pays européens et extraeuropéens;

« Affirme que les conditions actuelles de la protection internationale des minorités ne sont pas conformes aux principes fondamentaux de la morale internationale et estime qu'il y a lieu d'y remédier par la conclusion d'une convention générale sur la protection des minorités; cette convention devrait comporter les mêmes engagements pour tous les membres de la Société des Nations et devrait assurer la protection internationale à toutes les minorités de race, de langue et de religion;

« Décide de convoquer à cet effet une conférence internationale composée de tous les membres de la Société des Nations et chargée d'élaborer une convention générale sur la protection internationale des minorités;

« Et prie le conseil de vouloir bien prendre les mesures appropriées pour la convocation de ladite conférence dans un délai rapproché et, en tout cas, au cours de six mois à compter de la clôture des travaux de la session actuelle de l'assemblée. »

Ce projet de résolution fut développé, à la sixième commission, par le représentant de la Pologne, le comte Raczynski. Celui-ci exposa d'abord qu'il convenait d'éliminer du débat, l'assemblée étant incompétente pour se prononcer, la déclaration faite, lors de la discussion générale, par M. Beck au sujet de l'attitude future de la Pologne dans le domaine des minorités (1). Aussi M. Raczynski se borna-t-il à énoncer les conditions d'une généralisation éventuelle des traités de minorités. Aux yeux du gouvernement polonais, les pays qui sont liés par des traités à obligations minoritaires ne sont pas les seuls où il existe des minorités de race, de langue ou de religion. Si le régime de protection des minorités organisé par les traités est bon, il doit être étendu. Refuser de le faire équivaudrait à consacrer l'inégalité juridique de certains Etats. Pour diverses raisons pratiques, il conviendrait toutefois de circonscrire cette généralisation à l'Europe.

(1) V. ci-dessus, p. 161.

La proposition polonaise fut diversement accueillie. Les grandes puissances formulèrent les plus expresses réserves sur le principe même de la généralisation. Le représentant de la Grande-Bretagne mit sérieusement en doute que l'universalisation des traités donnerait des résultats meilleurs. Il contesta au surplus qu'un problème de minorités doive nécessairement exister dans chaque pays. La question pour lui est mal posée. Si certains pays ont des traités de minorités, cela s'explique pour des raisons particulières à ces pays. Le problème à examiner, déclara M. Eden, « ce n'est pas l'existence de races ou de religions différentes à l'intérieur d'un pays, mais le fait que, dans un pays, une minorité est limitrophe d'une majorité de sa propre race, de sa propre langue ou de sa propre religion, vivant dans un pays voisin d'où elle a été récemment transférée ». Aux yeux du délégué britannique, le problème des minorités n'est d'ailleurs pas un problème permanent. Les traités de minorités avaient pour objet de résoudre un problème, et non de le perpétuer. Ils peuvent être modifiés avec le consentement du conseil de la Société des Nations. Même attitude du délégué de la France. « Il n'y a pas de cas généraux, fit observer M. Massigli; il n'y a que des cas particuliers . . . Ce sont des considérations purement empiriques qui sont à l'origine des traités de 1919 et de 1920 . . . On a voulu parer aux difficultés qui se présenteraient avec une acuité toute particulière pour certains Etats qui avaient à établir de toutes pièces un équilibre national nouveau. » Pour le représentant de l'Italie, « ce serait méconnaître les réalités et les relativités historiques de toutes les manifestations du droit que de ne pas tenir dûment compte des circonstances dans lesquelles les traités de minorités ont pris naissance et des liens qui se trouvent, à leur origine, avec les règlements territoriaux issus de la conférence de la paix ». La Belgique, par la voix de M. Hymans, déclara que la généralisation « risquerait de créer chez des peuples où les problèmes de minorités ne se posent pas, des dangers de dissension et de désordre ». Quant aux Etats à traités minoritaires, comme la Roumanie, la Tchécoslovaquie et la Yougoslavie, ils ne sont pas adversaires, bien entendu, de la généralisation, mais ils ne sont pas non plus hostiles au maintien des conventions en vigueur. Ils demeurèrent fidèles à leurs engagements. « La délégation tchécoslovaque, déclara M. Bénès, ne demande rien à ce sujet. Mon pays applique scrupuleusement les traités signés et continuera à les appliquer . . . Si l'on considère notre système, on voit qu'il essaye de se rapprocher, sur bien des points, du système suisse. » De son côté, le délégué de la Yougoslavie rappela qu'on avait souvent qualifié les droits minoritaires de « droits sacrés ». Or, fit-il remarquer, comment pourrait-on alors « accepter que des droits sacrés puissent s'arrêter à une ligne frontière, et qu'au delà de cette frontière, des minorités également respectables ne jouissent d'aucune protection, même la plus élémentaire, de leurs droits ? »

D'autres pays se prononcèrent en faveur du principe de la généralisation, tout en signalant les dangers qui pourraient résulter d'une extension

des obligations minoritaires. Le délégué des Pays-Bas craint qu'un règlement général des droits des minorités ne tende à diminuer les droits dont jouissent les minorités en vertu des traités existants, résultat qui ne serait évidemment guère souhaitable. Pour le gouvernement suédois, favorable en principe à une généralisation, « la création », à la fin de la dernière grande guerre, « d'une protection internationale des minorités d'une étendue limitée a constitué un grand pas en avant ».

Quant à la Suisse, elle n'est pas hostile à une généralisation des traités. « La délégation suisse, exposa M. Motta, est en principe favorable à la proposition polonaise. Elle s'est toujours placée sur le terrain de la protection des minorités; elle a toujours désiré qu'un droit universel fût créé. La proposition polonaise exprime ces deux grandes idées. Il est donc tout naturel que la délégation suisse y adhère ... Mais si elle peut donner son adhésion de principe à la proposition polonaise, elle doit mettre en garde contre l'idée de convoquer une conférence internationale tant que la question ne sera pas mûre ... » Notre premier délégué saisit cette occasion pour s'élever, à son tour, contre l'idée d'une dénonciation unilatérale des traités. « Nous n'estimons pas, dit M. Motta, qu'il soit possible de se délier d'un traité lorsqu'il semble ne plus convenir aux lignes générales d'une politique déterminée. Les traités sont sacrés. *Pacta sunt servanda* ... Ce serait pour la Société des Nations une diminution de prestige, une atteinte évidente à son autorité s'il pouvait sortir de ses délibérations l'idée que les traités ne sont appliqués qu'aussi longtemps qu'ils conviennent à telle ou telle partie. »

M. de Valera (Irlande) ne se dissimula pas non plus qu'en ce domaine, il y aurait maints progrès à réaliser. « Il y a, avança-t-il, un certain minimum de protection qui est nécessaire et qui, en grande partie, pourrait être rendu universel. » Il n'est pas douteux, selon lui, qu'une commission chargée de procéder à une étude attentive de la question pourrait arriver « à ce minimum en réalisant la plus grande commune mesure des besoins de protection dans le monde entier ». « Si, ajouta-t-il d'autre part, la généralisation que nous pourrions adopter consistait à laisser ces minorités sans protection, nous n'accomplirions certainement pas notre devoir. »

Pour ce qui est des Etats non européens, ils s'élevèrent, de leur côté, contre l'idée d'une généralisation des obligations minoritaires, les conditions dans lesquelles ils se trouvent étant entièrement différentes de celles qui existent en Europe.

La proposition soumise aux délibérations de la commission s'était heurtée à trop d'opposition pour que la délégation polonaise conservât le moindre espoir de la voir triompher. Elle jugea donc plus opportun de ne pas insister sur le vote de sa résolution.

En ce qui concerne la question plus générale de l'application des traités de minorités en vigueur, la discussion s'est ouverte par un long exposé

du délégué hongrois, qui se répandit en plaintes amères sur le traitement des minorités hongroises en Roumanie. La riposte de ce dernier pays ne se fit pas attendre. Elle fut appuyée sans réserve par les délégations tchécoslovaque et yougoslave, qui contestèrent d'ailleurs, avec d'autres délégations, la compétence de l'assemblée pour une discussion sur des cas particuliers. Après répliques et dupliques, le délégué hongrois proposa d'instituer une commission d'enquête qui s'occuperait non seulement des réclamations présentées du côté hongrois, mais encore de toutes les réclamations auxquelles pourrait donner lieu le traitement des minorités en Hongrie. M. Bénès ne s'opposa pas à l'institution de cette commission, mais déclara qu'il appartenait au seul conseil de la Société des Nations de se prononcer à cet égard.

La discussion close, la commission approuva un rapport de M. Bech (Luxembourg) qui se bornait à résumer succinctement les débats et qui, par conséquent, ne contenait aucune résolution.

7. *Conflit entre la Bolivie et le Paraguay* (1). — Le conflit du Chaco, comme nous l'avons vu plus haut, ayant été soumis à l'assemblée en conformité de l'article 15 du pacte, son examen avait été renvoyé à la sixième commission. La question de compétence réglée par la première commission (2), un assez long débat s'institua sur les moyens et les possibilités de mettre fin à des hostilités dont chacun met en doute la nécessité et qui, selon la commission internationale envoyée sur les lieux, « a un résultat évident: la souffrance et l'appauvrissement des deux peuples, souffrances et appauvrissement qui ne peuvent qu'augmenter avec la continuation de la guerre ». « La guerre du Chaco, disait encore le rapport de la commission, est particulièrement impitoyable et atroce: les soldats se battent dans la brousse, loin des centres de population, sous un climat très dur. Les malades et les blessés reçoivent souvent des soins insuffisants, en raison de la difficulté d'improviser, avec des moyens restreints, un service sanitaire correspondant à des effectifs importants. De plus, à l'arrière, pendant que la lutte continue, ces deux pays s'appauvrissent, et l'avenir apparaît pour eux de plus en plus sombre. La jeunesse est au front, les universités sont fermées, et lorsqu'on se rappelle à quel point ces deux nations ont besoin de toutes les forces que représentait cette jeunesse — aujourd'hui en partie disparue — pour se développer, pour réaliser de meilleures conditions de vie, une meilleure éducation du peuple, une meilleure hygiène, la guerre du Chaco représente, pour le progrès de la civilisation dans cette partie de l'Amérique, une véritable catastrophe. »

De nombreux délégués prirent la parole pour adjurer les belligérants de mettre fin à cette lutte fratricide. L'opinion générale était que le seul

(1) V. ce que nous avons déjà dit à ce sujet au chapitre B: Questions juridiques (p. 164 s.).

(2) V. plus haut, 1<sup>re</sup> commission, p. 164 s.

moyen d'en finir avec ce différend serait de le soumettre à une procédure d'arbitrage ou de règlement judiciaire, procédure qui, de l'avis de certains délégués, aurait pu être précédée d'une procédure de conciliation. Le représentant du Royaume-Uni constata non sans force, que cette guerre constituait une violation flagrante du pacte. Le délégué français fit valoir que, si les belligérants ne parvenaient pas à se mettre d'accord sur les termes d'un compromis arbitral, ils avaient la ressource de s'inspirer de la convention de La Haye de 1907 et de confier à un tiers impartial le soin de régler cette difficulté. Les parties demeurant sur leurs positions, M. Undén, délégué de la Suède, proposait de confier à une sous-commission la tâche de provoquer, dans un certain délai, « l'accord des parties sur le renvoi du différend territorial devant la cour permanente de justice internationale ». Pour M. Politis (Grèce), l'application du droit pur conduirait à une injustice; c'est par la voie de l'équité que la solution pourrait être trouvée et, avant d'en arriver à un jugement définitif, il conviendrait de s'efforcer « d'obtenir une solution de conciliation ». M. Osuský (Tchécoslovaquie) insista, de son côté, sur le fait qu'il ne s'agissait pas, en l'occurrence, d'un conflit armé localisé en Amérique du Sud, mais d'une guerre qui touche directement tous les pays en ce sens qu'aucun d'entre eux ne peut se désintéresser des atteintes portées aux règles fondamentales qui régissent la vie commune des membres de la Société des Nations. L'idée de renvoyer l'affaire à un sous-comité, le délégué tchécoslovaque l'accepte, mais à la condition que son mandat ne soit en rien limité.

M. Motta, de son côté, intervint dans le débat pour adresser un ultime appel à la conciliation et à l'apaisement de ces deux peuples déchirés par une guerre longue et sans merci. Se tournant vers les représentants de la Bolivie et du Paraguay, le chef de la délégation suisse déclara entre autres: « Vous avez un intérêt supérieur à accepter l'arbitrage; par conséquent, acceptez-le, acceptez le règlement judiciaire sans aucune limitation. Vous avez intérêt à le faire pour vous-mêmes et, de plus, vous avez un intérêt qui vous dépasse: celui de la société humaine, celui de la Société des Nations. Donnez cet exemple, et vous nous rendrez à nous tous le plus grand des services. Si, après avoir eu la mauvaise pensée de permettre que le sang fût versé entre frères, revenant à des idées meilleures, vous mettez fin à cette effusion de sang, ce sera très bien. »

Se fondant sur le rapport de la commission du Chaco, le représentant de l'Irlande demanda, à son tour, que, pour prévenir de nouveaux atteroiements consécutifs à de nouvelles complications, on mît un terme au « système de la multiplicité des interventions », afin « qu'il n'y ait plus de porte entr'ouverte permettant aux parties de quitter une instance pour une autre et d'essayer une nouvelle formule quand les négociations prennent une tournure qui ne les satisfait pas ». La Société des Nations doit désormais intervenir seule conformément aux procédures du pacte.

La discussion close et après un appel chaleureux du président (M. de

Madariaga) aux deux parties, il fut décidé de renvoyer l'affaire au bureau de la commission, qui aurait à examiner la procédure à suivre. Quelques jours plus tard, la commission était saisie d'un projet de résolution qu'elle accepta à l'unanimité et dont on trouvera le texte à l'annexe (1). Il était prévu, entre autres, que, « tout en s'efforçant d'assurer le règlement du différend par la procédure de conciliation prévue à l'alinéa 3 de l'article 15 du pacte », l'assemblée devait « prendre immédiatement les mesures pour préparer le rapport prévu à l'alinéa 4 du même article, étant entendu que la procédure de conciliation reste ouverte jusqu'à l'adoption dudit rapport ». Un comité, dont la résolution indique la composition (2), fut chargé de s'efforcer sans délai de concilier les parties et, en cas d'échec, de soumettre un projet de rapport pour le règlement du différend à une assemblée extraordinaire qui se réunirait à la requête du comité (3).

En ce qui concerne l'interdiction, dans le cadre du pacte, de la fourniture d'armes et de matériels de guerre aux belligérants, la sixième commission se rallia (4), après un bref échange de vues, aux propositions formulées par la première commission (5).

## V. — DÉCISIONS ET RÉSOLUTIONS DE L'ASSEMBLÉE

Le débat général clos — il s'était étendu sur quatre séances —, l'assemblée fut appelée à prendre diverses décisions. Elle s'était prononcée d'abord sur l'inscription à l'ordre du jour de l'admission de la Russie. Après avoir reçu à ce sujet diverses communications que nous avons rappelées plus haut et renvoyé toute l'affaire à sa sixième commission, elle eut à statuer définitivement, dans sa séance du 18 septembre, sur la demande d'admission. Présenté par M. de Madariaga, président de la sixième commission, le projet de résolution de cette dernière (6) fut soumis, après un bref débat, au vote par appel nominal. Le porte-parole du Conseil fédéral, qui n'avait plus à répéter ce qu'il avait dit devant la commission, fit à cette occasion la brève déclaration que voici :

« La délégation suisse s'est expliquée hier à la sixième commission sur son attitude. Sans méconnaître les arguments des délégations qui jugent utile et même nécessaire de tenter le risque évident et généralement reconnu d'une collaboration avec l'Union soviétique au sein même de la Société des Nations, nous maintenons notre vote et confirmons toutes les raisons qui l'ont dicté. Tout à l'heure, après que l'union des Républiques soviétistes

(1) V. annexe, p. 233 s.

(2) Pour les « quatre autres membres à désigner par l'assemblée », on fit appel à la Chine, à l'Irlande, à la Suède et au Vénézuéla.

(3) Les efforts de conciliation tentés après l'assemblée par le comité spécial s'étant révélés infructueux, l'assemblée a été convoquée en session extraordinaire pour le 20 novembre.

(4) V. résolution à l'annexe, p. 235.

(5) V. supra, p. 166 s.

(6) V. plus haut, p. 211.

« socialistes aura été admise, l'assemblée sera saisie d'une décision unanime  
 « du conseil tendant à attribuer au nouveau membre un siège permanent. Il  
 « est vrai que la Russie présente tous les caractères d'une grande puissance et  
 « que, conformément aux précédents, elle peut revendiquer, en cette qualité,  
 « un tel siège. Mais, vu l'attitude de principe adoptée par le Conseil fédéral  
 « suisse à l'égard de la demande d'admission, sa délégation ne peut émettre,  
 « quant à ce point spécial, qu'un vote d'abstention. »

Après le délégué de la Suisse, les délégués du Portugal et de l'Argentine renouvelèrent les réserves qu'ils avaient formulées à la sixième commission. M. de Valera (Irlande) prit de nouveau la parole pour préciser la position de son pays et surtout pour faire part de certaines inquiétudes que l'admission des Soviets avait fait naître en lui. Certaines de ses considérations valent la peine d'être rappelées ici. « ... Hier soir, dans son discours, déclara le premier délégué irlandais, M. Motta, en des termes que chacun doit avoir compris, a exposé au monde entier les causes de cette appréhension. En parlant comme il l'a fait, M. Motta a exprimé les inquiétudes non seulement du peuple suisse, non seulement des 300 millions de membres de l'Eglise catholique, mais aussi celles de millions beaucoup plus nombreux de personnes — au total plus d'un tiers des habitants du globe — qui se proclament les adeptes du Christ et qui placent dans la vérité de son enseignement tout leur espoir, ici comme dans l'au-delà. Le discours de M. Barthou, si je puis me permettre de le dire, a été très loin d'apaiser ces craintes ou de nous apporter une réponse satisfaisante. Il ne suffit pas de déclarer que nous nous occupons seulement ici de politique. Aucune politique véritable, dans un sens quelconque, ne saurait faire abstraction des buts de la vie humaine, des fins auxquelles elle doit tendre. Il n'y a qu'un seul moyen d'apaiser la conscience inquiète de ces millions de personnes auxquelles j'ai fait allusion : ce moyen réside dans des assurances librement données et dans l'action du gouvernement russe lui-même. » Et M. de Valera de suggérer, une fois encore, au gouvernement russe de « saisir cette occasion pour proclamer que les garanties récemment fournies par lui aux Etats-Unis d'Amérique, lors de la reprise des relations diplomatiques avec ce pays, seront rendues universelles et que les droits en matière de liberté de conscience et de culte dont les citoyens américains jouissent en vertu de ces garanties seront désormais reconnus également à tous les étrangers qui habitent la Russie, ainsi qu'au peuple russe lui-même ».

La Russie soviétique fut admise dans la Société des Nations par 39 oui, 3, non (Pays-Bas, Portugal et Suisse) et 7 abstentions.

L'assemblée eut à se prononcer ensuite sur l'attribution à l'union des Républiques soviétistes socialistes d'un siège permanent au conseil. Le vote eut lieu sans débat préalable. 40 délégations votèrent oui, 10 s'abstinent. La décision du conseil ayant été approuvée à la majorité requise,

les conditions prévues pour obtenir un siège permanent conformément à l'article 4, alinéa 2, du pacte se trouvaient remplis.

Ces deux votes achevés, la délégation russe entra en séance et le président lui souhaita la bienvenue. M. Litvinoff, chef de la délégation soviétique, monta ensuite à la tribune pour remercier d'abord le gouvernement français de son initiative et pour exposer ensuite ce que serait la politique russe dans le cadre de la Société des Nations. Il dit toute sa foi « dans la cause commune de la paix » et le désir de la Russie de faire ce qui dépend d'elle, dans sa collaboration avec la société, « pour réduire au minimum le danger de guerre ». Aux yeux du premier délégué russe, l'organisation de la paix est la mission la plus noble; il n'en est pas « qui exige à la fois d'une manière plus pratique et plus urgente la collaboration de toutes les nations ».

La demande d'admission de l'Afghanistan fut agréée à l'unanimité sur le préavis favorable de la sixième commission (séance du 27 septembre) <sup>(1)</sup>. La Société des Nations, avec les deux nouveaux pays, comprend désormais 60 membres, avec l'Allemagne et le Japon <sup>(2)</sup>.

L'assemblée eut à procéder, en outre, aux nouvelles élections au conseil. Trois Etats arrivaient au terme de leur mandat: Chine, Espagne et Panama. La Chine et l'Espagne déposèrent toutefois, en conformité des règles adoptées en 1926 pour l'élection des membres non permanents du conseil, une demande de rééligibilité. L'assemblée, qui devait se prononcer sans débat ni renvoi à une commission spéciale, écarta la demande de la Chine et accueillit favorablement, en revanche, celle de l'Espagne. Le lendemain, le Chili, l'Espagne et la Turquie étaient élus membres du conseil pour une durée de trois ans <sup>(3)</sup>.

Les rapports et projets de résolution présentés par les commissions furent entérinés sans difficultés par l'assemblée. La plupart des rapports

<sup>(1)</sup> V. plus haut, p. 212.

<sup>(2)</sup> 59, avant l'accession de l'Equateur. Au lendemain de l'assemblée, par un télégramme de Quito le 27 septembre, l'Equateur, qui est membre originaire de la Société des Nations, a, en effet, donné son adhésion au pacte. Il ne s'agissait ni d'une admission ni d'une élection. Le conseil de la Société des Nations prit acte de la déclaration de l'Equateur et, en présence d'un représentant de ce pays, souhaita la plus cordiale bienvenue au nouvel Etat au sein de la Société des Nations (séance du 28 septembre).

<sup>(3)</sup> A la suite de cette décision, le conseil se trouvait constitué ainsi qu'il suit:

*Membres permanents :*

Allemagne  
France  
Grande-Bretagne  
Italie  
Japon  
U. R. S. S.

*Membres non permanents :*

Mexique  
Pologne  
Tchécoslovaquie  
Argentine  
Australie  
Danemark  
Portugal  
Chili  
Espagne  
Turquie

furent approuvés conformément à la procédure accélérée adoptée en 1933 (soit sans débat). Seules les questions économiques et celles qui touchent à la traite des femmes, à la protection de l'enfance et à la lutte contre les stupéfiants firent l'objet de certaines interventions à la tribune. Le rapporteur sur les questions économiques, M. Munters (Lettonie), rappela, entre autres, que les membres de la deuxième commission avaient été « unanimes à penser que la Société des Nations doit continuer à observer et à étudier les possibilités d'action commune dans le domaine des relations économiques, et qu'il importe de ne pas laisser la situation internationale s'aggraver, faute de donner les conseils ou de prendre les initiatives nécessaires ». A la même occasion, le délégué argentin, M. Ruiz-Guinazú, appela l'attention sur le fait que son gouvernement avait pris « l'initiative d'une conférence qui aura lieu à Buenos-Aires l'année prochaine, avec un programme défini de concessions commerciales, dans la conviction qu'un assainissement durable de l'économie mondiale ne saurait être obtenu aussi longtemps que les États ne seront pas disposés à abandonner le régime de l'économie fermée, qui menace encore d'étouffer les échanges internationaux ».

La déléguée de la Grande-Bretagne, en sa qualité de rapporteur pour la question de la traite des femmes et des enfants, insista à nouveau sur le fait « que l'existence des maisons de tolérance favorise directement la traite ». Miss Horsbrugh constata, une fois de plus, qu'« un grand nombre de pays ont actuellement abandonné le système des maisons de tolérance et n'ont constaté aucun amoindrissement soit de l'hygiène soit de l'ordre publics ».

Après une intervention de la déléguée de la France en faveur de la protection de l'enfance et du délégué de l'Espagne en faveur de la lutte contre le trafic illicite des stupéfiants, « fléau dont les ravages, quoique moins frappants pour l'imagination du grand public que ceux des guerres militaires, n'en sont pas moins certains ni moins terribles », M. de Madariaga soumit à l'assemblée les conclusions de la sixième commission relatives au conflit du Chaco. Il le fit en termes éloquentes. Après avoir signalé le tort qu'avait pu causer l'intervention d'une « multiplicité d'agences de paix » et, tout en rendant, malgré tout, un magnifique hommage à l'esprit de Genève, le représentant de l'Espagne exprima « le ferme espoir que ce conflit sera bientôt terminé et que nous aurons bientôt fait de l'oublier comme un des plus terribles cauchemars de notre histoire ».

L'assemblée fut close le 27 septembre. Elle avait tenu treize séances plénières. Dans son discours de clôture, le président fit brièvement le bilan des travaux de cette quinzième session et se félicita des résultats obtenus, surtout en ce qui concerne « la remarquable extension du domaine territorial de la société ». « Avec ses faiblesses, inhérentes à tout ce qui est vivant, conclut M. Sandler, la Société des Nations nous dévoile, par les buts qu'elle s'est fixés, la grandeur et l'élévation de la vie. »

## VI. — CONCLUSIONS

Cette assemblée occupera sans doute une place importante dans l'histoire de la Société des Nations. Un grand événement — on ne saurait le contester — s'y est produit: l'accession de l'union des Républiques soviétistes socialistes. La Société des Nations accomplira-t-elle mieux sa mission de paix en associant à ses destinées un pays dont les maximes sociales et politiques sont si contraires à celles des autres pays? Nous avons exprimé des doutes à cet égard. Puissent-ils s'avérer mal fondés. Nous ne souhaitons pas d'avoir raison. Nous souhaitons, au contraire, que la Société des Nations n'ait pas à pâtir de cette nouvelle collaboration.

La Suisse avait son mot à dire sur les titres de la candidature soviétique. Elle l'a dit, et l'a dit en toute indépendance et avec une entière bonne foi. L'assemblée, dans sa grande majorité, a été d'un autre avis. Nous ne pouvons que nous incliner devant sa décision. La coopération internationale implique parfois des sacrifices. Il faut savoir, le moment venu, agir en conséquence.

La Russie une fois admise à Genève, diverses voix plaident ouvertement chez nous en faveur de la sortie de la Société des Nations. Celle-ci pactisant avec la Russie soviétique, nous n'avions plus qu'à nous en aller. Ces voix restèrent isolées. Si un mouvement populaire s'était déclenché dans ce sens, le Conseil fédéral aurait dû réagir avec énergie. Il aurait dû s'opposer à un geste dont la signification et le résultat eussent été l'isolement de la Suisse. Or, tout en restant fidèle à sa neutralité séculaire, notre pays entend demeurer, dans la mesure de ses moyens, un facteur de collaboration internationale. Il ne veut pas seulement jouir passivement de la paix; il veut y travailler activement avec tous les États de bonne volonté. C'est pourquoi il demeure dans la Société des Nations et y demeurera même si les décisions prises à Genève ne sont pas toujours au diapason de ses propres idées.

Notre attitude a été critiquée, mais nous sommes persuadés que l'immense majorité du peuple était derrière nous. Nous avons aussi et surtout la conviction d'avoir rendu un service à la Société des Nations en appelant son attention sur les dangers auxquels elle s'est exposée. Il y a des principes de droit et de morale qui sont au-dessus des contingences et de la simple opportunité. Il est sage pour un pays comme le nôtre de les rappeler et de les défendre.

\* \* \*

Veillez agréer, Monsieur le Président et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 1<sup>er</sup> mars 1935.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

*Le président de la Confédération, R. MINGER.*

*Le chancelier de la Confédération, G. BOVET.*

## Résolutions et vœux de l'assemblée<sup>(1)</sup>.

### A. Résolution adoptée à la suite du rapport de la première commission.

Manière dont sont accrédités les délégués à l'assemblée: amendement de l'article 5 du règlement intérieur de l'assemblée.

L'assemblée décide d'amender l'article 5 de son règlement intérieur, qui sera désormais conçu comme suit:

#### « Article 5.

« 1. Chaque membre communique au secrétaire général, autant que possible une semaine avant l'ouverture de la session, le nom de ses représentants, dont le nombre ne doit pas excéder trois. Il peut y ajouter les noms des représentants suppléants.

« 2. Les pleins pouvoirs des représentants doivent être remis au secrétaire général autant que possible une semaine avant l'ouverture de la session. Ils seront délivrés, soit par le chef de l'Etat, soit par le ministre des affaires étrangères<sup>(2)</sup>.

« 3. Une commission de vérification des pouvoirs, composée de neuf membres, est élue par l'assemblée sur la proposition de la présidence. Elle fait immédiatement son rapport.

« 4. Tout représentant dont l'admission soulève de l'opposition siège provisoirement avec les mêmes droits que les autres représentants, à moins que l'assemblée n'en décide autrement. »

*(Résolution adoptée le 26 septembre 1934.)*

### B. Résolutions adoptées à la suite des rapports de la deuxième commission.

#### I. Travaux de l'organisation d'hygiène.

L'assemblée,

Ayant pris connaissance du chapitre relatif aux travaux de l'organisation d'hygiène dans le rapport sur l'œuvre accomplie par la Société des Nations depuis la quatorzième session de l'assemblée (document A.6.1934):

1. Constate avec satisfaction que l'organisation d'hygiène a assuré la continuité de son œuvre essentielle, tout en adaptant son activité de façon à tenir compte des circonstances actuelles économiques et financières;

(1) Les résolutions et vœux sont reproduits ci-dessous dans l'ordre même où ils ont été publiés par la Société des Nations.

(2) Il va de soi que, pour les pays qui n'ont pas de ministre des affaires étrangères, les pouvoirs pourront être délivrés par une autorité ayant des compétences similaires ou équivalentes.

2. Approuve les conclusions du rapporteur et prie le conseil de transmettre à l'organisation d'hygiène les suggestions d'ordre technique contenues dans son rapport (document A.39.1934.III).

*(Résolution adoptée le 26 septembre 1934.)*

## 2. Travaux de l'organisation des communications et du transit.

L'assemblée approuve le rapport (document A.31.1934.VIII) qui lui est présenté par la deuxième commission sur les travaux de l'organisation des communications et du transit.

*(Résolution adoptée le 26 septembre 1934.)*

## 3. Questions économiques et financières.

L'assemblée invite le conseil à prendre des dispositions pour que l'organisation économique et financière de la Société des Nations procède à une enquête sur les causes, la portée, les méthodes et les résultats des accords de compensation et de « clearing ».

Elle demande que cette étude comprenne spécialement un examen des accords conclus et le fonctionnement des organismes institués pour assurer leur exécution, et mette en lumière les difficultés d'application rencontrées et les résultats acquis.

*(Résolution adoptée le 26 septembre 1934.)*

## 4. Collaboration de la presse à l'organisation de la paix.

L'assemblée,

Ayant pris connaissance des résultats de la deuxième conférence des bureaux de presse gouvernementaux et de représentants de la presse, réunie à Madrid du 7 au 11 novembre 1933, à l'invitation du gouvernement de la république Espagnole;

Constatant l'utile contribution apportée à l'étude du problème de la diffusion des nouvelles inexactes de nature à troubler le maintien de la paix et la bonne entente entre les peuples;

Souhaitant l'aboutissement des études envisagées sur les moyens techniques et financiers de nature à réprimer la diffusion des fausses nouvelles et celui des études relatives à la rectification des fausses nouvelles paraissant dans la presse;

Estimant désirable que toutes les fois que l'opportunité s'en fera sentir, un gouvernement veuille bien convoquer une conférence de directeurs de bureaux de presse et de représentants de la presse dans les conditions prévues par la conférence de Madrid:

Invite le conseil à autoriser le secrétaire général à faciliter, par les moyens dont il dispose, la préparation et l'organisation de la prochaine conférence de bureaux de presse gouvernementaux et de représentants de la presse en prêtant le concours de ses services compétents pour le secrétariat de cette conférence, si ce concours est désiré par le gouvernement invitant, après consultation avec le comité d'organisation et avec les organisations de presse intéressées.

(Résolution adoptée le 26 septembre 1934.)

## C. Résolutions adoptées à la suite des rapports de la quatrième commission.

### 1. Questions financières.

1. L'assemblée, en vertu de l'article 38 du règlement concernant la gestion des finances de la Société des Nations, adopte définitivement les comptes vérifiés de la Société des Nations pour le quinzième exercice financier, clos le 31 décembre 1933.

#### 2. L'assemblée,

En vertu de l'article 17 du règlement concernant la gestion des finances de la Société des Nations,

Adopte, pour l'exercice 1935, le budget de la Société des Nations s'élevant à la somme totale de 30,639,664 francs,

Et décide que le budget précité sera publié dans le *Journal Officiel*.

#### 3. L'assemblée:

Prend acte du rapport du conseil d'administration de la caisse des pensions du personnel pour l'année 1934 (document A.10.1934);

Adopte les comptes de la caisse, tels qu'ils ont été présentés par le commissaire aux comptes;

Et décide, vu le paragraphe a) de l'article 7 du règlement de la caisse des pensions du personnel, de fixer la contribution de la Société des Nations à la caisse des pensions, pour l'année 1935, à 9 pour cent du montant des traitements, soumis à retenue, des membres de la caisse.

4. L'assemblée adopte les conclusions des différents rapports de la commission de contrôle qui ont été soumis à son examen (documents A.5., A.5(a) et A.61.1934.X) (1).

(1) Ces conclusions ont trait aux comptes de l'exercice financier 1933; aux méthodes budgétaires de la Société des Nations, à la présentation du budget, aux contributions arriérées; au budget de 1935; à l'affectation de l'excédent du budget de 1933 et au remboursement au compte d'avances; au remboursement aux Etats de leur quote-part du compte d'avances; aux bureaux de correspondance; au recrutement et à l'avancement des membres de section; à la réduction des échelles de traitement; à la contribution à la caisse d'assurance-maladie; aux indemnités de déplacement

5. L'assemblée nomme membres titulaires de la commission de contrôle, pour la période se terminant le 31 décembre 1937, lord Meston of Agra et M. C. J. Hambro.

6. L'assemblée nomme membre suppléant du conseil d'administration de la caisse des pensions du personnel, pour la période se terminant le 31 décembre 1936, M. Francis T. Cremins.

7. L'assemblée adopte le rapport de la quatrième commission (document A.55.1934.X).

*(Résolutions adoptées le 27 septembre 1934.)*

## 2. Contributions arriérées.

L'assemblée:

Adopte le rapport de la quatrième commission (document A.49.1934.X) sur la question des contributions arriérées, ainsi que l'annexe;

Décide de nommer un comité spécial qui se réunirait, à intervalles, d'ici à la prochaine session ordinaire de l'assemblée, et qui aurait pleins pouvoirs, sous réserve de la ratification de la prochaine assemblée, pour négocier et conclure avec les Etats des arrangements pour le règlement équitable du montant de leur dette au titre des arriérés restant dus à la fin de 1932. Ce comité spécial, qui est également chargé d'étudier les questions qui lui ont été renvoyées par la quatrième commission, sera composé des membres ci-après:

Le comte Carton de Wiart (Belgique);  
 Sir F. Phillips (Royaume-Uni);  
 M. Castillo Najera (Mexique);  
 M. C. J. Hambro (Norvège);  
 M. Štefan Osuský (Tchécoslovaquie);

Décide que la république Argentine qui, antérieurement à l'année 1933, se trouvait dans une situation particulière à l'égard de la Société des Nations, ne sera plus considérée comme étant redevable d'arriérés pour les quatre années 1929 à 1932.

*(Résolution adoptée le 27 septembre 1934.)*

## 3. Répartition des dépenses de la société.

### I.

Vu qu'il est matériellement impossible de renvoyer la question des contributions de l'Afghanistan et de l'union des Républiques soviétistes

accordées aux fonctionnaires; à la répartition des excédents entre les membres de la Société des Nations; à la construction des nouveaux bâtiments et aux frais des bureaux des architectes; à l'inscription dans la comptabilité de recettes après clôture de l'exercice auquel elles se rapportent; à une proposition d'amendement de l'article 22 du règlement financier; à la présentation du budget et à des questions diverses.

socialistes à la commission de répartition des dépenses en vue d'un examen détaillé:

L'assemblée décide de fixer la contribution de ces deux Etats pour l'année 1935 seulement — et sous réserve de toute décision qui pourrait être prise l'année prochaine — aux chiffres suivants:

Afghanistan . . . . .	1 unité
Union des Républiques soviétistes socialistes . . . . .	79 unités.

## II.

L'assemblée décide que:

1° Vingt unités seront utilisées pour l'année 1935 par la commission de répartition aux fins de réduire la contribution des Etats qui, à son avis, ont le plus grand titre à un allègement;

2° En s'acquittant de cette tâche, la commission de répartition des dépenses pourra se mettre en rapport avec le comité spécial des contributions arriérées <sup>(1)</sup> en vue d'obtenir toutes informations supplémentaires désirables.

3° Sous réserve de ce qui précède, le présent barème demeurera en vigueur pour l'année 1935.

## III.

L'assemblée,

Ayant pris acte de la proposition du Royaume-Uni <sup>(2)</sup>, présentée lors de la discussion du rapport de la commission de répartition des dépenses (document A.9.1934.X), et des observations auxquelles cette proposition a donné lieu,

Prie les gouvernements des Etats membres de bien vouloir étudier la question,

Et décide que cette proposition, ainsi que toutes propositions émanant des gouvernements relatives au mode de contribution des membres de la société et communiquées en temps utile seront inscrites à l'ordre du jour de la seizième assemblée.

<sup>(1)</sup> Voir n° 2 ci-dessus.

<sup>(2)</sup> La proposition du Royaume-Uni est la suivante:

« Le gouvernement de Sa Majesté dans le Royaume-Uni propose, pour les raisons développées en détail par le délégué du Royaume-Uni, comme mesure permettant de faire face aux difficultés actuelles de la Société des Nations, que l'on attribue aux quatre Etats ayant des sièges permanents au Conseil un nombre fixe d'unités (105).

« Ce gouvernement a calculé qu'un excédent d'environ 37 unités résulterait de l'application de cette proposition. Il a donc suggéré que cet excédent soit utilisé pour atténuer le fardeau des Etats ne disposant pas d'un siège permanent au conseil, particulièrement de ceux qui souffrent le plus de la dépression économique actuelle. »

## IV.

L'assemblée décide que la commission de répartition des dépenses, d'accord avec le comité spécial des contributions arriérées <sup>(1)</sup>, examinera immédiatement la demande formulée par le représentant de la Chine à la quatrième commission de l'assemblée et soumettra des propositions concrètes sur cette question à la seizième assemblée.

*(Résolutions adoptées le 27 septembre 1934.)*

**D. Résolutions adoptées à la suite des rapports de la cinquième commission.**

**I. Trafic de l'opium et autres drogues nuisibles.**

## I.

L'assemblée,

Convaincue que seuls des services de police spécialisés peuvent permettre aux gouvernements de découvrir et fermer les fabriques clandestines de stupéfiants et de combattre efficacement le trafic illicite;

Constatant le manque de données sur le nombre et la composition du personnel affecté à un tel objet dans les différents pays;

Demande que la commission consultative du trafic de l'opium et autres drogues nuisibles prenne des mesures destinées à obtenir les renseignements nécessaires, en inscrivant cette question à l'ordre du jour de sa prochaine session.

## II.

L'assemblée,

Se référant au projet de convention internationale pour la répression du trafic illicite des drogues nuisibles, transmis aux gouvernements en vue d'une seconde consultation le 16 juillet 1934 (C.L.120.1934.XI), en application de la procédure prévue par la résolution de l'assemblée du 25 septembre 1931 pour la conclusion de toutes les conventions générales à négocier sous les auspices de la Société des Nations;

Considérant que, conformément à cette résolution, le résultat de cette deuxième consultation, qui est encore en cours, doit normalement être communiqué à l'assemblée, qui décidera s'il y a lieu de conclure une convention et, dans ce cas, si le projet doit être soumis à une conférence dont elle priera le conseil de fixer la date;

Considérant, d'autre part, que la résolution susmentionnée du 25 septembre 1931 prévoit expressément pour l'assemblée et le conseil la faculté

<sup>(1)</sup> Voir page 226.

d'adopter des méthodes mieux appropriées en raison de circonstances spéciales;

Vu la nécessité de faciliter l'adoption d'un projet dont l'urgence et l'importance ont été soulignées par la commission consultative du trafic de l'opium et autres drogues nuisibles, ainsi que par le conseil et l'assemblée, et de ne pas différer jusqu'à la prochaine session ordinaire de l'assemblée la décision envisagée ci-dessus:

Charge le conseil, pour les raisons susmentionnées, de décider, en tenant compte du résultat de la deuxième consultation, s'il y a lieu de conclure une convention, et, dans ce cas, si le projet doit être soumis à une conférence dont le conseil fixera la date.

### III.

L'assemblée prend acte du rapport (document A.51.1934.XI) soumis par la cinquième commission et en approuve les résolutions et les conclusions.

*(Résolutions adoptées le 27 septembre 1934.)*

## 2. Traite des femmes et des enfants.

1. L'assemblée exprime l'avis que le rapport de la commission d'enquête en Orient (document C.849.M.393.1932.IV) devrait être examiné par une conférence des autorités qui sont responsables, dans les pays orientaux, des mesures prises pour réprimer la traite des femmes, en vue d'assurer entre ces autorités une coopération plus étroite et un échange plus large de renseignements; les gouvernements intéressés devront être consultés par le secrétaire général, qui sera chargé de leur demander s'ils sont disposés à participer à une telle conférence, qui se tiendrait en Orient sous les auspices de la Société des Nations.

2. L'assemblée, ayant examiné les déclarations faites par la commission d'enquête en Orient au sujet des femmes russes réfugiées en Chine qui deviennent les victimes de la traite, décide de charger le secrétaire général de recueillir, auprès de sources officielles et non officielles, des renseignements complémentaires et de transmettre les conclusions de ces enquêtes au comité de la traite des femmes et des enfants.

3. L'assemblée, ayant pris note des résolutions adoptées par le comité de la traite des femmes et des enfants (document C.149.M.62.1934.IV) au sujet de l'abolition des maisons de tolérance, décide de communiquer lesdites résolutions à tous les Etats membres de la Société et aux Etats non membres en les invitant à bien vouloir tenir le plus grand compte de ces résolutions au point de vue de la solution du problème de la prostitution.

4. L'assemblée constate que le comité de la traite des femmes et des enfants a décidé d'examiner, lors de sa prochaine session, la question de

la préparation d'une convention internationale visant les sanctions à infliger aux souteneurs.

5. L'assemblée, reconnaissant que, pour réprimer d'une manière effective la traite des femmes, il importe que le plus grand nombre possible d'Etats deviennent parties à la convention internationale pour la suppression de la traite des femmes majeures, conclue à Genève le 11 octobre 1933, charge le secrétaire général d'inviter les Etats qui ont signé la convention à ratifier leur signature aussitôt que possible, et d'attirer l'attention des Etats qui n'ont pas signé la convention sur l'importance d'une prompte adhésion à cette convention.

*(Résolutions adoptées le 26 septembre 1934.)*

### 3. Protection de l'enfance.

#### I.

L'assemblée déclare nécessaire que la Société des Nations organise méthodiquement la collation des renseignements relatifs à la protection de l'enfance, de manière à constituer un centre d'information et de diffusion. Lors de la création du comité, on avait reconnu que c'était là une de ses principales tâches, et c'est seulement le manque de personnel qui l'avait empêché de l'accomplir intégralement. En application du plan général recommandé par le comité de la protection de l'enfance (document C.149.M.62.1934.IV) et approuvé par l'assemblée, la bibliothèque du secrétariat devra réunir et tenir à jour des renseignements aussi complets que possible, notamment:

- a. Sur la législation actuelle et en voie de préparation des divers pays et sur son application;
- b. Sur les travaux accomplis par les institutions et organisations tant officielles que non officielles;
- c. Sur les activités des organismes internationaux;
- d. Sur la bibliographie.

Il y a lieu à cet effet:

- a. D'entrer en relation avec les gouvernements;
- b. De réunir tous renseignements sur l'activité déployée dans ce domaine par les institutions et les œuvres de caractère officiel et d'initiative privée, selon les règles et règlements du secrétariat et selon la procédure établie en accord avec les gouvernements intéressés;
- c. De se tenir au courant des travaux des organismes internationaux;
- d. De pouvoir disposer des informations d'ordre bibliographique relatives aux questions de la protection de l'enfance.

A cette fin, le secrétariat demeurera en rapport étroit avec le bureau international du travail et les autres organes de la Société des Nations,

ainsi qu'avec les différents centres de documentation. Les informations seront mises à la disposition des personnes de tous pays s'occupant de recherches ou d'études en matière de protection de l'enfance.

Les renseignements devront être recueillis et utilisés conformément au règlement en vigueur pour l'organisation de la bibliothèque de la Société des Nations et aux plans que pourra adopter de temps à autre le comité de la protection de l'enfance. Les travaux ne porteront que sur des questions de protection de l'enfance dont l'étude aura été approuvée par le comité.

Pour permettre au secrétariat de remplir le rôle de centre d'information tel qu'il a été exposé, il sera nécessaire de renforcer le personnel de la section des questions sociales. Le travail devra être assuré par un fonctionnaire d'un rang qui ne sera pas inférieur à celui de membre de section, qui possédera une formation et une compétence particulières en matière de protection de l'enfance, ces conditions devant seules permettre d'accomplir le service d'information désiré par l'assemblée.

Il y aura lieu également de compter sur quelques autres dépenses accessoires.

## II.

L'assemblée approuve le rapport qui lui est présenté par la cinquième commission (document A.52.1934.IV) sur la question de la protection de l'enfance.

*(Résolutions adoptées le 27 septembre 1934.)*

### 4. Questions pénales et pénitentiaires.

L'assemblée,

Ayant pris connaissance de la résolution adoptée par la commission internationale pénale et pénitentiaire en août 1934 sur l'ensemble de règles révisé pour le traitement des prisonniers;

Considérant que cet ensemble de règles (document A.45.1934.IV, annexe) constitue un minimum au-dessous duquel le régime pénitentiaire d'aucun Etat ne devrait tomber;

Considérant qu'il serait hautement désirable que des efforts fussent déployés pour améliorer le traitement des prisonniers en dépassant ce minimum, ainsi que cela a été fait dans plusieurs pays:

1<sup>o</sup> Recommande aux gouvernements de prendre en considération l'ensemble de règles élaboré par la commission internationale pénale et pénitentiaire comme minimum pour le traitement de tout individu privé de sa liberté;

2° Prie les gouvernements d'envisager la possibilité d'adapter à cet ensemble de règles leur régime pénitentiaire pour autant que celui-ci se trouve au-dessous du minimum prévu par lesdites règles;

3° Estime que les gouvernements dans lesquels la situation économique ou financière constitue un empêchement provisoire pour se conformer à ce minimum devraient s'efforcer de l'atteindre dès que les circonstances le permettront et dans un délai aussi bref que possible;

4° Charge le secrétaire général:

a. De demander aux gouvernements de communiquer, si possible annuellement, et, le cas échéant, avec le concours d'associations qualifiées, les expériences acquises et toutes autres observations ayant trait soit à l'application de l'ensemble de règles, soit aux réformes qu'ils ont réalisées d'une manière générale dans le domaine pénitentiaire;

b. De présenter à l'assemblée un rapport sur ces questions et de communiquer les informations reçues des gouvernements à la commission internationale pénale et pénitentiaire.

*(Résolutions adoptées le 26 septembre 1934.)*

## 5. Assistance aux étrangers indigents.

L'assemblée,

Ayant pris connaissance avec un grand intérêt des travaux accomplis par le comité d'experts pour l'assistance aux étrangers indigents et l'exécution à l'étranger des obligations alimentaires lors de sa première session, en décembre 1933 (document C.10.M.8.1934.IV);

Ayant noté les réponses parvenues de vingt des soixante-dix gouvernements auxquels les propositions du comité d'experts ont été soumises;

Estimant que le nombre restreint des réponses reçues jusqu'à ce jour ne permet pas de prendre des décisions de fond quant au projet de convention et aux quatorze recommandations élaborées par le comité d'experts:

Exprime l'espoir que les gouvernements qui se sont prononcés en faveur des quatorze recommandations voudront les appliquer dans le plus bref délai, et

Charge le secrétaire général de prier les gouvernements qui n'ont pas encore envoyé leurs observations à ce sujet de les faire parvenir au secrétariat de la Société des Nations le plus vite possible et de soumettre les observations des gouvernements pour étude au comité d'experts, lors de sa prochaine session.

*(Résolution adoptée le 27 septembre 1934.)*

## E. Résolutions adoptées à la suite des rapports de la sixième commission.

### I. Admission de nouveaux membres dans la Société des Nations.

a. *Admission de l'union des Républiques soviétistes socialistes : désignation de l'union des Républiques soviétistes socialistes comme membre permanent du conseil.*

I. L'assemblée décide d'admettre l'union des Républiques soviétistes socialistes dans la Société des Nations.

II. L'assemblée approuve la proposition formulée par le conseil, dans sa résolution du 15 septembre 1934, concernant la désignation de l'union des Républiques soviétistes socialistes comme membre permanent du conseil.

*(Séance du 18 septembre 1934.)*

### b. *Admission de l'Afghanistan.*

L'assemblée décide d'admettre l'Afghanistan dans la Société des Nations.

*(Séance du 27 septembre 1934.)*

### 2. Différend entre la Bolivie et le Paraguay.

#### I. L'assemblée,

Vu la demande formulée le 31 mai 1934 par le gouvernement bolivien, tendant à appliquer au différend la procédure prévue par l'article 15 du pacte de la Société des Nations;

Vu la demande formulée le 9 juin 1934 par le gouvernement bolivien, tendant à saisir l'assemblée du différend en conformité de l'article 15, alinéa 9, du pacte, et la décision du conseil du 7 septembre 1934;

Vu l'avis de sa première commission, daté du 22 septembre 1934 (document A.VI/12.1934), sur la question de l'application intégrale de l'article 15 du pacte, soulevée par le délégué du Paraguay:

Déclare qu'elle se trouve saisie du différend entre la Bolivie et le Paraguay et qu'elle a l'obligation d'appliquer la procédure prévue à l'article 15 du pacte.

#### II. L'assemblée,

Considérant que les hostilités se poursuivent dans le Chaco depuis plus de deux ans et que tous les efforts tentés pour obtenir la cessation des hostilités et le règlement pacifique du différend se sont jusqu'à présent révélés inefficaces;

Considérant, notamment, que la tentative faite dans l'intérêt de la paix, avant la réunion de l'assemblée, par le gouvernement de la répu-

blique Argentine, avec l'appui des gouvernements des Etats-Unis d'Amérique et des Etats-Unis du Brésil, permet de se rendre compte des difficultés qui empêchent encore un règlement par voie de conciliation:

Estime que, tout en s'efforçant d'assurer le règlement du différend par la procédure de conciliation, prévue à l'alinéa 3 de l'article 15 du pacte, elle doit prendre immédiatement des mesures pour préparer le rapport prévu à l'alinéa 4 du même article, étant entendu que la procédure de conciliation reste ouverte jusqu'à l'adoption dudit rapport.

III. L'assemblée décide la constitution d'un comité comprenant:

a. Les membres du conseil;

b. Les membres de la société qui, ne siégeant pas actuellement au conseil, ont participé aux efforts tentés antérieurement en Amérique, notamment dans le comité des neutres de Washington, ou en tant qu'Etats limitrophes des parties en cause. Ces membres de la société sont la Colombie, Cuba, le Pérou et l'Uruguay;

c. Quatre autres membres, à désigner par l'assemblée.

Le comité se constituera sans délai. Il réglera lui-même sa propre procédure afin de remplir son mandat de la manière la plus efficace et la plus rapide. Il pourra rechercher tous les concours qu'il estimerait nécessaires.

Dans le cas où il réussirait à assurer le règlement du différend par application de l'alinéa 3 de l'article 15 du pacte, le comité publiera, au nom de l'assemblée, un exposé relatant les faits, les explications qu'ils comportent et les termes du règlement.

Si le différend ne peut être réglé, le comité présentera à l'assemblée le projet du rapport prévu à l'alinéa 4 de l'article 15 du pacte, pour faire connaître les circonstances du différend et les solutions qui seraient recommandées concernant la cessation des hostilités et le règlement du différend, ainsi que les conséquences qui pourraient résulter de ces solutions pour l'application de l'interdiction de la fourniture d'armes et de matériel de guerre, à laquelle de nombreux gouvernements se sont associés, dans certains cas « sous réserve de toute recommandation ultérieure du conseil ou de l'assemblée ».

Conformément à l'article premier, paragraphe 2, de son règlement intérieur, l'assemblée se réunira en session extraordinaire à la requête du comité constitué en vertu de la présente résolution.

\* \* \*

La sixième commission recommande à l'assemblée de désigner comme membres du comité: la Chine, l'Etat libre d'Irlande, la Suède et le Venezuela.

*(Résolutions adoptées le 27 septembre 1934.)*

### 3. Interdiction, dans le cadre du pacte, de la fourniture d'armes et de matériel de guerre aux belligérants.

L'assemblée décide de prier le conseil de désigner un comité qui sera chargé d'étudier, du point de vue du droit pur et, en particulier, du point de vue de l'interprétation du pacte, la question d'une interdiction de fourniture d'armes et de matériel de guerre aux parties belligérantes, dans le cadre du pacte de la Société des Nations; ce comité soumettra ses conclusions au conseil et à l'assemblée.

*(Résolution adoptée le 27 septembre 1934.)*

### 4. Protection des minorités.

L'assemblée prend acte du rapport de la sixième commission (document A.57.1934.I).

*(Résolution adoptée le 27 septembre 1934.)*

### 5. Mandats.

L'assemblée,

Ayant pris acte de l'activité des puissances mandataires, de la commission permanente des mandats et du conseil, en ce qui concerne l'exécution de l'article 22 du pacte,

Exprime à nouveau sa confiance à leur égard et souhaite qu'ils poursuivent, dans le même esprit d'étroite coopération, l'œuvre de progrès que constitue l'institution des mandats.

*(Résolution adoptée le 26 septembre 1934.)*

### 6. Esclavage.

L'assemblée:

Prend acte du règlement intérieur <sup>(1)</sup> établi par la commission consultative d'experts en matière d'esclavage, et approuvé par le conseil le 19 janvier 1934;

Renouvelle l'appel qu'elle a adressé aux gouvernements des Etats membres de la Société des Nations et des Etats non membres parties à la convention de 1926 relative à l'esclavage, pour qu'ils transmettent sans retard à la Société des Nations les renseignements relatifs à l'esclavage sous toutes ses formes dans leur propre pays ou dans d'autres parties du monde, afin que la commission consultative puisse se réunir au début de 1935;

Autorise le secrétaire général, chaque année, le cas échéant, à inviter les gouvernements à fournir de nouveaux renseignements sur l'esclavage,

<sup>(1)</sup> Voir *Journal Officiel*, février 1934, pages 222 à 225.

dans les limites des dispositions de la résolution de l'assemblée de 1932; cette mesure sera prise d'accord avec le président de la commission consultative;

Charge le secrétaire général de porter la présente résolution à la connaissance des gouvernements des Etats membres de la société et des Etats non membres parties à la convention de 1926 relative à l'esclavage.

*(Résolution adoptée le 26 septembre 1934.)*

## 7. Travaux de l'organisation de coopération intellectuelle.

### 1° L'assemblée:

Approuve le programme de travail de l'organisation de coopération intellectuelle pour l'année 1934-35 tel qu'il résulte des résolutions de la commission internationale et du rapport général du directeur de l'institut (document C.339.M.156.1934.XII).

Elle se plaît à reconnaître que l'œuvre accomplie au cours de l'exercice écoulé par l'ensemble des institutions qui composent l'organisation de coopération intellectuelle répond entièrement aux intentions de la dernière assemblée et aux intérêts supérieurs de la Société des Nations et de la culture humaine en général.

Elle constate avec satisfaction que les moyens mis à disposition par la Société des Nations ont pu être maintenus en dépit des circonstances difficiles; elle estime cependant qu'il est impossible de répondre aux multiples sollicitations de l'heure et de donner à l'œuvre tout entière le plein épanouissement que son développement continu permet d'escompter, sans une compréhension plus large — tant de la part de la société dans son ensemble que des divers Etats qui la composent — des besoins matériels de l'organisation. En adressant ses remerciements réitérés aux Etats qui manifestent déjà à l'institut de coopération intellectuelle leur intérêt par le versement d'une contribution, elle formule l'espoir que leur nombre augmente encore à l'avenir.

### 2° *Désarmement moral.*

L'assemblée prend acte de l'œuvre accomplie par le comité du désarmement moral de la conférence pour la réduction et la limitation des armements. Sans préjuger de la suite des travaux entrepris par le comité, elle exprime l'espoir que les textes élaborés par la commission internationale de coopération intellectuelle seront recommandés au moment opportun à l'attention des Etats.

### 3° *Commissions nationales.*

L'assemblée prie le secrétaire général de la Société des Nations d'attirer de nouveau l'attention des gouvernements sur l'importance de la mission confiée aux commissions nationales; il importe, en effet, que les Etats

fassent tout ce qui est en leur pouvoir pour mettre les commissions en mesure de remplir normalement leur tâche.

#### 4° *Tables annuelles de constantes.*

L'assemblée reconnaît l'importance considérable que revêt pour la science en général la publication des tables annuelles de constantes et données numériques, ainsi que l'intérêt que présente la proposition de l'union internationale de chimie tendant à provoquer, sous les auspices du gouvernement français, une conférence destinée à prendre en considération la situation actuelle de cette publication.

5° L'assemblée adresse ses remerciements les plus chaleureux à l'Espagne, à la France et à l'Italie pour les services que ces pays ont rendus à la coopération intellectuelle en facilitant la convocation de conférences importantes telles que la septième conférence des hautes études internationales, tenue à Paris, l'« Entretien » de Venise, en juillet 1934, et la conférence générale de muséographie prévue à Madrid pour octobre prochain.

6° L'assemblée appelle l'attention des gouvernements sur l'intérêt qui s'attache à un prompt et favorable examen des deux projets de convention élaborés par l'organisation de coopération intellectuelle et actuellement soumis à l'appréciation des Etats; l'un de ces accords concerne la protection légale des patrimoines artistiques nationaux; l'autre, la radio-diffusion et les relations internationales. L'assemblée prie l'institut de coopération intellectuelle de réunir de nouveau, dès que le nombre des réponses sera suffisant, les comités d'experts, auteurs des premiers projets. Ces comités amenderont les textes primitifs à la lumière des réponses reçues des Etats. Les projets ainsi modifiés seront communiqués aux gouvernements et présentés au conseil de la Société des Nations, qui décidera s'ils doivent faire l'objet de conférences spéciales, ou s'ils peuvent être discutés et signés à l'occasion de la prochaine assemblée ordinaire.

#### 7° *Droits intellectuels.*

L'assemblée,

Après avoir entendu les renseignements qui lui ont été fournis concernant les progrès récemment réalisés dans la voie du rapprochement des conventions sur le droit d'auteur de Berne et de La Havane;

Constate avec satisfaction qu'à la suite de la conférence panaméricaine de Montevideo, un comité américain a été constitué pour préparer un projet de texte susceptible de coordonner les principes fondamentaux des deux conventions.

Etant donné l'intérêt que l'assemblée a manifesté à l'égard de ce problème dès septembre 1928,

Elle demande que l'organisation de coopération intellectuelle, de son

côté, étudié, avant la conférence de revision de Bruxelles, les termes d'un avant-projet tendant à fusionner lesdites conventions.

### 8° *Origines de la civilisation américaine.*

L'assemblée:

Approuve la suggestion très intéressante de M. Levillier, délégué de la république Argentine, que l'institut de coopération intellectuelle de la Société des Nations publie, par collaboration scientifique internationale, une collection d'ouvrages originaux sur les cultures indigènes de l'Amérique et une collection similaire sur les grandes découvertes et l'histoire de l'Amérique au XVI<sup>e</sup> siècle;

Prie le directeur de l'institut de coopération intellectuelle de soumettre cette suggestion, après avoir pris l'avis du comité de publications de la collection ibéro-américaine, à la prochaine session du comité exécutif de l'organisation de coopération intellectuelle, en vue de constituer, conformément à la proposition du délégué argentin, un comité restreint d'américanistes qui serait chargé d'établir le plan scientifique et financier du travail à effectuer. Ce plan serait soumis à l'approbation de la prochaine assemblée ordinaire.

### 9° *Enseignement de la Société des Nations.*

L'assemblée se félicite de l'impulsion donnée par le nouveau comité consultatif pour l'enseignement de la Société des Nations aux efforts en vue de faire connaître aux jeunes générations les buts et l'œuvre de la Société des Nations, et approuve la méthode recommandée qui tend à intégrer cet enseignement dans un ensemble de mesures destinées à éveiller l'esprit international et à favoriser la connaissance mutuelle des cultures.

### 10° *Cinématographe éducatif.*

L'assemblée:

Se réjouit de l'œuvre considérable accomplie par l'institut international du cinématographe éducatif au cours de l'exercice écoulé, notamment, de la convocation du congrès international du cinématographe d'éducation et d'enseignement tenu à Rome au mois d'avril 1934;

Elle se plaît à voir dans les résultats de ce congrès, non seulement l'aboutissement de travaux antérieurs poursuivis avec méthode parmi les éducateurs et les producteurs de films, mais aussi le point de départ de toute une activité nouvelle;

Elle tient à souligner que le congrès de Rome a eu entre autres pour effet d'affirmer le rôle toujours plus grand que joue l'institut international du cinématographe éducatif dans le domaine technique;

Elle prend acte des nombreuses signatures recueillies par la convention pour faciliter la circulation internationale des films éducatifs et exprime

le vœu que le nombre requis de ratifications permette la prochaine entrée en vigueur de cet acte international.

*(Résolutions adoptées le 26 septembre 1934.)*

### 8. Réfugiés russes, arméniens, assyriens, assyro-chaldéens et turcs.

L'assemblée,

Ayant pris connaissance du rapport de l'office international Nansen pour les réfugiés sur son activité au cours de l'année dernière (document A.12.1934):

Exprime sa haute appréciation pour les résultats importants obtenus par l'office pour les réfugiés et pour les pays qui leur offrent l'hospitalité, malgré la crise économique et les fonds modestes à sa disposition;

Constatant que la convention pour les réfugiés du 28 octobre 1933 reconnaît aux réfugiés un statut international qui prévoit, entre autres, que les mesures prises envers les étrangers ne doivent pas être appliquées sans tempérament aux réfugiés en raison de leur situation particulière:

Prie instamment les gouvernements, en vue d'accélérer la liquidation du problème des réfugiés, d'adhérer aussitôt que possible à cette convention;

Considérant l'avis exprimé par les organisations responsables des réfugiés arméniens que l'établissement des réfugiés arméniens dans la république d'Erivan offre une des meilleures solutions du problème des réfugiés arméniens:

Prie l'office international Nansen de poursuivre ses négociations à cet effet;

Prend note avec anxiété de la pratique de plus en plus fréquente de certains gouvernements d'expulser, même pour des délits minimes, des réfugiés de leur territoire, et des conséquences sérieuses qui en résultent pour les Etats voisins;

Invite les gouvernements à ne pas expulser les réfugiés de leur territoire avant qu'ils n'aient obtenu des visas d'entrée pour un pays limitrophe;

Reconnaissant la difficulté croissante d'obtenir des emplois pour les réfugiés dans les pays européens et de conserver aux réfugiés placés leur situation:

Prie l'office de poursuivre et de développer ses efforts afin d'assurer l'établissement des réfugiés dans les pays d'outre-mer; et

Prie instamment les gouvernements de ces contrées de communiquer à l'office toutes les occasions ou possibilités d'établissement existant sur leur territoire;

Reconnaissant la difficulté que les gouvernements éprouvent pour continuer à supporter les charges directes et indirectes qui leur sont im-

posées par la présence sur leur territoire d'un grand nombre de réfugiés chômeurs;

Recommande aux gouvernements de ces pays d'examiner les avantages qu'il y aurait à capitaliser ces charges en mettant à la disposition de l'office des crédits lui permettant d'établir les réfugiés sans travail dans des pays disposés à les recevoir;

Prend note que l'office pourrait étendre son activité à un nombre plus considérable de réfugiés si des fonds suffisants étaient disponibles;

Prie instamment les gouvernements d'augmenter les revenus de l'office par l'application générale du système du timbre Nansen; et

Invite le conseil à prendre les mesures nécessaires pour que le secrétaire général soit informé de la suite que les gouvernements intéressés seraient à même de donner aux recommandations ci-dessus.

*(Résolutions adoptées le 26 septembre 1934.)*

## F. Résolutions adoptées à la suite des propositions du bureau de l'assemblée.

### 1. Commission d'étude pour l'union européenne.

L'assemblée,

Après avoir consulté son bureau sur la procédure à suivre concernant la question figurant à l'ordre du jour de la session sous le n° 8 (commission d'étude pour l'union européenne),

Constata que les circonstances n'ont pas permis à cette commission de se réunir depuis la dernière session;

Décide, dans ces conditions, de renouveler, pour l'exercice prochain, le mandat de la commission d'étude pour l'union européenne et d'inscrire la question à l'ordre du jour de la prochaine session de l'assemblée.

*(Résolution adoptée le 26 septembre 1934.)*

### 2. Commissions de la Société des Nations.

L'assemblée,

Ayant pris connaissance du rapport du secrétaire général sur les commissions de la société établi à la suite de la décision du conseil du 17 janvier 1934 (document C.287.M.125.1934);

Considérant que ce rapport constitue une base utile pour rechercher s'il y a lieu d'apporter des corrections, adaptations, perfectionnements à la constitution et au fonctionnement des commissions:

Prie le conseil de faire étudier par un organe approprié le rapport du secrétaire général, afin que l'assemblée, à sa prochaine session, puisse être saisie s'il y a lieu de propositions tendant à la réalisation des buts énumérés ci-dessus

En vue de faciliter cet examen, les membres de la société pourraient être invités à communiquer au secrétaire général les suggestions qu'ils auraient à formuler.

*(Résolution adoptée le 27 septembre 1934.)*

### 3. Nationalité de la femme.

L'assemblée prend acte d'une proposition de plusieurs délégations sur la question de la nationalité de la femme (document A.48.1934.V) et décide d'inscrire la question à l'ordre du jour de la prochaine session ordinaire de l'assemblée.

*(Résolution adoptée le 25 septembre 1934.)*

### 4. Statut de la femme.

L'assemblée prend acte d'une proposition de plusieurs délégations sur la question du statut de la femme (document C.440.M.190.1934.V) et décide de charger le secrétaire général de donner aux divers points touchés dans cette proposition la suite qu'ils comportent.

*(Résolution adoptée le 27 septembre 1934.)*

### 5. Conférence pour la réduction et la limitation des armements.

L'assemblée prend acte d'un projet de résolution présenté par la délégation de l'union des Républiques soviétistes socialistes (document A.59.1934.IX) (1).

*(Résolution adoptée le 27 septembre 1934.)*

### 6. Relations entre la Société des Nations et l'union panaméricaine.

L'assemblée prend acte du projet de résolution présenté par la délégation colombienne concernant les relations entre la Société des Nations

---

(1) Le texte du projet de résolution est conçu comme suit :

« La quinzième assemblée de la Société des Nations exprime le vœu que le conseil de la Société des Nations soit saisi d'un rapport du président de la conférence pour la réduction et la limitation des armements concernant l'état des travaux de cette conférence et se prononce sur la procédure à suivre. »

et l'union panaméricaine (document C.434.M.189.1934), et décide d'inscrire cette question à l'ordre du jour de la prochaine session ordinaire de l'assemblée.

*(Résolution adoptée le 27 septembre 1934.)*

---

**G. Élection de trois membres non permanents du conseil.**

L'assemblée désigne le Chili, l'Espagne et la Turquie comme membres non permanents du conseil.

*(Séance du 17 septembre 1934.)*

---