

3653

RAPPORT

du

**Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la XVIII^e assemblée
de la Société des Nations.**

(Du 20 décembre 1937.)

Monsieur le Président et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous présenter ci-après notre rapport sur la dix-huitième session ordinaire de l'assemblée de la Société des Nations.

I. INTRODUCTION

La périodicité des réunions de l'assemblée est peut-être une des meilleures institutions de la Société des Nations. Le fait que, chaque année, à la même époque, les Etats membres envoient leurs représentants à Genève, non seulement pour accomplir des besognes courantes, mais encore et surtout pour passer en revue les grands événements de la politique mondiale présente des avantages incontestables. On a, en effet, l'assurance qu'à un moment donné et quelle que soit la tension de l'atmosphère internationale, les gouvernements se concerteront, au siège de la société, sur les moyens de consolider les bases de la paix et, notamment, sur les possibilités d'écartier ou de circonscrire autant que possible les périls que de nouvelles conflagrations feraient courir au monde civilisé. Cette confrontation publique de principes et de doctrines politiques n'a évidemment rien d'une panacée. Elle ne suffit pas pour parer à toutes les difficultés et mettre fin à tous les conflits. Mais, dans l'ensemble, elle ne constitue pas moins, en dehors du jeu normal des diplomaties, un louable et nécessaire effort de bonne volonté pour réduire les antagonismes qui menacent de troubler la paix ou qui ont déjà dégénéré en conflit armé.

Le rôle de gardienne des principes du pacte qui incombe à l'assemblée n'est sans doute pas facile. Il n'est pas à l'abri des passions, surtout lorsque des Etats, comme il arrive parfois, viennent, en accusateurs, plaider leur



cause, bonne ou mauvaise, devant le forum de Genève. Si l'assemblée, dont les conceptions politiques et idéologiques peuvent être extrêmement divergentes, ne parvient pas toujours à émettre un jugement impartial sur les conflits dont on la fait juge, il ne reste pas moins que bien des initiatives heureuses pour le maintien des relations pacifiques, pour le respect du droit des gens ou pour le retour à la paix ont été dues à son intervention.

On a pu lui reprocher, de temps à autre, son impuissance, mais aucun esprit averti des réalités internationales ne lui aura jamais prêté le pouvoir de dénouer, en toutes circonstances, des situations que la passion politique et les intérêts avaient rendues momentanément insolubles. Elle peut donner des avis de modération, proposer des solutions transactionnelles, condamner certains actes contraires aux engagements pris ; il lui est loisible de s'adresser à cet effet aux Etats et même à l'opinion. Mais si ses attributions s'étendent, comme le dit le pacte, à tout ce « qui affecte la paix du monde », ses possibilités d'action, qui relèvent le plus souvent de la persuasion pure, sont limitées, et l'on ne saurait raisonnablement lui demander plus que les moyens dont elle dispose lui permettent de donner. L'assemblée est constituée de représentants des gouvernements, et si les gouvernements sont impuissants à arrêter le cours de certains événements regrettables, il ne faut pas attendre de miracles d'un congrès qui ne sera souvent qu'une composante de vues contradictoires ou même violemment opposées.

On n'attendait pas non plus de l'assemblée, cette année, qu'elle redressât, par ses propres moyens, une situation internationale troublée à la fois par la rivalité ou la méfiance existant entre certains pays et par les horreurs de la guerre dont deux pays, l'Espagne et la Chine, sont hélas ! le théâtre. On pouvait même se demander si, à certains égards, les débats qu'elle susciterait n'allaient pas aviver plaies et rancœurs au risque d'envenimer encore les conflits qui déchirent les pays. Ces craintes n'étaient pas chimériques. On sait avec quelle implacable ardeur se poursuit la lutte fratricide en Espagne et l'on sait qu'au lieu d'être confinée dans des frontières géographiquement déterminées, cette guerre a débordé les Pyrénées pour provoquer, sur le plan idéologique, des levées de boucliers qui mettent, de pays à pays, les esprits en ébullition. Pareil état de choses était de nature à compliquer singulièrement, cette année, la tâche de l'assemblée et même à l'exposer à prendre, au hasard de certaines majorités, des décisions propres à accentuer encore, en dehors de Genève, les antagonismes existants.

Cette situation confuse et pleine de périls était rendue encore plus menaçante par les nouvelles hostilités qui venaient d'ensanglanter, une fois de plus, le sol de la Chine. La guerre, qui paraissait avoir jeté ses dernières flammes après la conquête de la Mandchourie et du Jehol par les troupes japonaises, renaissait tout à coup et mettait à feu et à sang toute la région comprise entre la grande muraille et le bassin du Yang-Tsé. La Chine

accusait derechef le Japon d'agression, alors que ce dernier pays arguait, comme en 1932, de la nécessité où il se trouvait de défendre, les armes à la main, les intérêts qu'il a investis en territoire chinois.

A ces deux ombres violemment projetées sur ce qui reste de paix dans le monde venait s'en ajouter une troisième d'un caractère moins tragique, mais qui ne justifiait pas moins les appréhensions et les regrets de tous les partisans de la collaboration internationale. La page des sanctions appliquées à l'Italie est tournée, mais tous les vestiges du grand conflit qui a failli compromettre la paix générale n'ont pas disparu. L'Italie est demeurée membre de la Société des Nations, mais elle ne collabore plus à ses travaux. Cette absence pèse évidemment sur une société à laquelle manque déjà la collaboration de plusieurs grands pays et qui aurait vraiment besoin, pour s'affirmer mieux que ce ne fut le cas jusqu'ici, du concours de toutes les bonnes volontés.

Dans cet écheveau presque inextricable d'idées et d'intérêts divergents, qu'allait faire l'assemblée? Exercerait-elle une influence plutôt modératrice sur les esprits ou courrait-elle le risque d'augmenter encore, par des interventions intempestives, le désarroi général? Comment concevrait-elle son rôle de paix?

C'est ce qui se dégagera avec suffisamment de netteté, du moins nous l'espérons, du présent rapport.

II. ASSEMBLÉE EXTRAORDINAIRE POUR CONNAITRE DE LA DEMANDE D'ADMISSION DE L'EGYPTE

Avant d'aborder l'examen des travaux accomplis par la XVIII^e session de l'assemblée, il convient de dire quelques mots de l'assemblée extraordinaire qui avait été convoquée, au printemps dernier, en vue de recevoir l'Egypte dans la Société des Nations. Elle s'ouvrit le 26 mai pour s'achever le lendemain. Vu l'ordre du jour réduit de la session — il devait encore s'y ajouter une élection à la cour permanente de justice internationale — le Conseil fédéral n'avait désigné, pour le représenter, qu'un délégué, M. Giuseppe Motta, président de la Confédération, chef du département politique, et un délégué suppléant, M. Camille Gorgé, conseiller de légation, chef de la section de la Société des Nations au même département.

L'assemblée élut président M. Rüstü Aras, ministre des affaires étrangères de Turquie. Une délégation éthiopienne n'étant pas présente à cette session, la question de l'Abyssinie ne fut pas discutée à l'assemblée. Le délégué de la Pologne tint cependant à faire observer, après lecture du rapport de la commission de vérification des pouvoirs, que son gouvernement considérait, quant à lui, la question comme résolue, la situation de fait ne laissant plus subsister aucun doute sur l'inexistence d'un Etat éthiopien. Cette intervention provoqua une réplique de la délégation du Mexique,

qui tenait à marquer son opposition « à toute intention qui aurait pour but de préparer l'exclusion d'un Etat membre de la Société des Nations ».

L'Egypte avait manifesté, par lettres des 4 et 16 mars 1937, le désir d'être admise dans la Société des Nations. Aucun doute ne subsistait sur l'accueil qui serait réservé à cette demande. De nombreux gouvernements, et le Conseil fédéral en particulier, avaient fait connaître au gouvernement du Caire combien ils seraient heureux de voir l'Egypte accéder à la Société des Nations. Une collaboration égyptienne à Genève viendrait renforcer le principe de l'universalité et contribuerait ainsi à relever l'autorité d'une société que les événements de ces dernières années ont passablement ébranlée.

Les quarante-six Etats représentés à l'assemblée votèrent en faveur de l'admission de l'Egypte. Après réception de la délégation égyptienne, de nombreux orateurs prirent la parole pour souhaiter la bienvenue au nouvel Etat membre. M. Motta rappela, pour sa part, que la Suisse avait été, avec l'Irak, le premier pays « à présenter au gouvernement égyptien le vœu qu'il voulût bien formuler la demande officielle d'entrée dans notre grande institution ». Il saisit cette occasion de rappeler combien le principe de l'universalité nous était cher. « Le vœu que nous ne cesserons jamais d'élever avec une vigueur croissante, déclara le chef du département politique, est que tous les Etats viennent ou reviennent à Genève. Nous sommes des adversaires décidés de toute formation de blocs idéologiques. La politique des blocs nous paraît, sur le terrain international, la pire de toutes. Nous sommes un pays démocratique, fondé sur les principes de liberté, mais rien ne pourra nous empêcher de vivre en harmonie, en amitié et en collaboration avec tous les Etats qui ne s'ingèrent pas d'une manière illicite dans nos affaires intérieures et notamment avec ceux dont les institutions diffèrent le plus des nôtres. »

Dans une troisième et dernière séance, l'assemblée et le conseil, qui siégeaient en même temps, désignèrent M. Charles de Visscher (Belgique) comme juge à la cour permanente de justice internationale, en remplacement du comte Rolin-Jaequemyns, décédé.

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

La délégation suisse avait, à deux exceptions près, la même composition que l'année précédente. M. Wilhelm Meile, conseiller national à Bâle, prit la place du regretté M. Schneller, décédé l'an dernier; d'un autre côté, un expert féminin pour les questions sociales et humanitaires fut adjoint à la délégation en la personne de M^{lle} Suzanne Ferrière, membre du comité international de la Croix-Rouge. Renforcée ainsi d'une unité, la délégation

put mieux satisfaire que précédemment aux tâches multiples d'une assemblée (1).

Quant à l'ordre du jour de la session, il ne contenait guère de questions nouvelles. Ce n'était pas non plus nécessaire, car de nombreux et vastes problèmes figurent en quelque sorte à titre permanent sur le programme de l'assemblée. C'est le cas, par exemple, des questions économiques et financières, dont il serait vain de souligner la haute importance, ou de certaines questions politiques et humanitaires comme celle des réfugiés, dont on ne saurait trop marquer l'intérêt. Il faut reconnaître cependant que l'ordre du jour dénotait une certaine indigence, qui ne s'explique que trop par la difficulté de recourir à des initiatives constructives dans un monde divisé comme il l'est à l'heure actuelle. L'absence de tout nouveau projet destiné à améliorer, sur un point ou sur l'autre, l'organisation de la vie internationale constitue une caractéristique frappante des dernières assemblées.

Après examen par la délégation des affaires étrangères du Conseil fédéral et par la délégation suisse, réunies en séance commune, des principaux problèmes à l'ordre du jour de l'assemblée, le Conseil fédéral avait arrêté, sur la proposition du département politique, les instructions suivantes à l'usage de ses représentants à Genève:

1. *Attitude générale de la délégation.* — L'attitude de la délégation s'inspirera des mêmes principes généraux que par le passé.

2. *Réforme du pacte.* — Ce problème n'ayant pas encore été abordé de front, les instructions de l'année dernière sont confirmées.

(1) La délégation était composée comme il suit:

Délégués :

- M. Giuseppe Motta, président de la Confédération, chef du département politique fédéral,
- M. William Rappard, directeur de l'institut universitaire de hautes études internationales, à Genève,
- M. Walter Stucki, conseiller national, ministre plénipotentiaire, délégué du Conseil fédéral pour le commerce extérieur, à Berne;

Délégués suppléants :

- M. Emile Klöti, député au Conseil des Etats, à Zurich,
- M. Wilhelm Meile, conseiller national, directeur de la foire d'échantillons, à Bâle,
- M. Camille Gorgé, conseiller de légation, chef de la section de la Société des Nations au département politique, qui assumait en même temps les fonctions de secrétaire général;

Expert pour les questions sociales et humanitaires :

- M^{lle} Suzanne Ferrière, membre du comité international de la Croix-Rouge, secrétaire de l'« International Migration Service », à Genève;

Secrétaire :

- M. Jacques-Albert Cuttat, juriste au département politique.

3. *Composition du conseil.* — La délégation s'en tiendra aux principes fixés en 1933 par le Conseil fédéral et rappelés dans les instructions de l'an dernier.

4. *Statut de la femme.* — La plus grande prudence continuera à être observée dans ce domaine réservé, avant tout, à la compétence exclusive de chaque Etat.

5. *Assistance aux réfugiés.* — L'œuvre entreprise par Fridtjof Nansen ne saurait être abandonnée, alors qu'un nombre considérable de réfugiés se trouvent encore dans une situation des plus précaires. La Société des Nations se doit de vouer, comme par le passé, toute sa sollicitude au sort de ces victimes de la grande guerre. La délégation suisse se placera, en ce domaine, à un point de vue purement humanitaire et s'associera à toutes propositions ou initiatives destinées à maintenir, sur le plan international, l'action dont ont bénéficié jusqu'ici les réfugiés.

6. *Esclavage.* — En tant que signataire de la convention du 25 septembre 1926 et suivant la ligne de ses meilleures traditions, la Suisse ne peut que s'intéresser à tout ce qui a été fait et sera fait encore par la Société des Nations et les gouvernements pour mettre un terme à cette anomalie sociale dans les régions où elle existe encore.

7. *Organisations techniques.* — Comme par le passé, les avis des départements compétents serviront de guide à la délégation.

8. *Comptes et budget.* — La délégation pourra approuver les comptes vérifiés de l'exercice 1936 et voter, sous réserve des améliorations jugées utiles ou nécessaires au cours de la discussion, le budget pour l'exercice 1938.

9. *Contributions arriérées.* — La délégation ne pourra évidemment qu'appuyer toutes mesures équitables qui seront encore proposées pour régler définitivement cette question par voie d'arrangements avec les Etats débiteurs.

10. *Commission de contrôle.* — La délégation insistera, comme elle l'a déjà fait maintes fois, en faveur de l'application du principe du roulement effectif lors des élections à une commission qui représente, dans les limites de son mandat, l'assemblée de la Société des Nations.

11. *Elections au conseil et à la cour permanente de justice internationale.* — Des instructions spéciales seront données ultérieurement, s'il y a lieu, à la délégation.

IV. OUVERTURE DE L'ASSEMBLÉE ET DÉBAT GÉNÉRAL

L'assemblée s'ouvrit le lundi 13 septembre. Comme l'an dernier, cinquante-deux Etats s'y trouvaient représentés. Le négus n'avait pas envoyé de délégation; aussi la question éthiopienne ne vint-elle pas en discussion.

Après vérification des pouvoirs, l'assemblée constitua, pour la première fois, le comité dit des candidatures (1). Celui-ci proposa de nommer l'Aga Khan (Inde) président de l'assemblée. Cette proposition recueillit, au scrutin secret, l'unanimité des suffrages. L'assemblée constitua ensuite son bureau selon les propositions faites par le comité des candidatures (2). M. Motta fut désigné comme président d'honneur de l'assemblée en sa qualité de président de la Confédération.

Ces formalités accomplies, l'assemblée aborda, comme de coutume, la discussion générale sur l'œuvre accomplie par la Société des Nations au cours du dernier exercice. Le débat eut un peu moins d'ampleur que l'an dernier; il n'appela cependant pas moins de vingt-quatre orateurs à la tribune. On peut dire que tous les problèmes qui retiennent actuellement l'attention du monde, aussi bien dans le domaine politique et juridique que dans le domaine économique, social et humanitaire, y furent évoqués.

Dans l'ordre politique, nombre de délégués déplorèrent les événements d'Extrême-Orient. Certains condamnèrent ouvertement l'action du Japon en Chine; d'autres regrettèrent l'impuissance de la Société des Nations en présence de cet état de choses ou exprimèrent l'espoir qu'il serait mis bientôt fin à cette nouvelle effusion de sang. Le représentant de la Chine fit, de son côté, l'historique de la guerre et, comme on s'y attendait, s'éleva énergiquement contre ce qu'il considérait comme une nouvelle agression du Japon à l'égard de son pays. Le représentant de l'Australie ne dissimula pas que, dans un conflit de cette nature, il serait vain de songer, ne fût-ce que pour des raisons géographiques, à l'application éventuelle de sanctions contre l'Etat reconnu agresseur. La seule mesure immédiatement praticable, à son sens, consisterait à confier l'examen de la situation à une conférence des Etats directement intéressés aux événements de Chine, soit les pays parties au traité des neuf puissances, signé, à Washington, le 6 février 1922.

Pour ce qui est de l'Espagne, les représentants de la France et de la Grande-Bretagne expliquèrent et cherchèrent à justifier leur politique de non-intervention. D'autres pays, comme l'Espagne, l'U. R. S. S. et le Mexique, exprimèrent, au contraire, l'avis que cette politique avait été décevante et n'avait d'ailleurs fait que favoriser indirectement l'action des nationalistes dans leur lutte contre le gouvernement de Valence. Ils critiquèrent amèrement, par ailleurs, l'inaction de la Société des Nations

(1) Voir rapport de l'année dernière, FF 1936, III, 491.

(2) Le bureau comprenait, outre le président, le président d'honneur, les présidents des six grandes commissions, le président de la commission de vérification des pouvoirs, le président de la commission de l'ordre du jour, ainsi que les représentants des six Etats suivants: Royaume-Uni, France, U. R. S. S., Pologne, Turquie, Irlande, nommés vice-présidents.

à l'égard de ce qu'ils tiennent pour une ingérence de l'Allemagne et de l'Italie dans les affaires espagnoles. La passivité de la société fut également déplorée par le représentant de la Norvège, qui aurait souhaité que la Société des Nations invitât à tout le moins les deux partis aux prises à accepter un armistice à la faveur duquel il aurait été procédé, sous le contrôle de la société, « à un vote populaire sur la question de la constitution de ce pays ».

Le problème de la Palestine amena également certains pays à s'élever contre le projet de partage envisagé par le gouvernement britannique. Aux yeux des représentants de l'Egypte et de l'Irak, ce partage serait inconciliable « avec les droits naturels et sacrés des Arabes ». Il reviendrait, fit-on observer, à créer « deux petits Etats ennemis sans consistance, ni viabilité ». La question du foyer juif pourrait être réglée, à la satisfaction des uns et des autres, dans le cadre de l'Etat palestinien.

Des délégués se réjouirent du fait que le problème du désarmement demeurait à l'ordre du jour de l'assemblée. Renoncer à s'en occuper aurait été, de l'avis du premier délégué de la Norvège, d'un effet désastreux sur l'opinion publique. Le représentant de la Grande-Bretagne exposa, une fois de plus, l'attitude de son pays à l'égard de cet angoissant problème. Le Royaume-Uni demeure prêt à reprendre, à n'importe quel moment, les négociations en vue d'une limitation et d'une réduction des armements, mais, en attendant, il s'était vu obligé de pourvoir à sa propre sécurité. Le peuple britannique ne reculera à cette fin devant aucun sacrifice. On s'en rendra compte, précisa M. Eden, si l'on songe que les trois derniers programmes navals, achevés ou en cours d'exécution, ont entraîné une dépense globale de 130 millions de livres.

On revint, de divers côtés, à la question de la réforme du pacte dont le principe avait été adopté, comme on sait, par une assemblée antérieure. Des délégués exprimèrent le désir de voir se poursuivre sur un rythme plus accéléré les études commencées à ce sujet. Le représentant du Chili, M. Edwards, insista avec force sur la nécessité de redoubler d'efforts dans le sens de l'universalité de la société. « La cause principale de la faiblesse et de l'inefficacité politique de la Société des Nations, déclara-t-il, est son manque d'universalité. » Selon lui, « le seul moyen rapide, loyal, sérieux » de mettre fin à la paralysie dont souffre la société dans le domaine politique est « d'inviter les Etats non membres à exposer leurs vues sur les réformes du pacte et sur les mesures qui pourraient les amener à collaborer avec nous dans la grande œuvre de la paix ». Il attira l'attention sur le fait que quatre grands pays ne font pas partie de la Société des Nations (Allemagne, Brésil, Etats-Unis et Japon) et que six autres Etats de l'Amérique latine ne coopèrent plus avec la ligue (Costa-Rica, Guatémala, Honduras, Nicaragua, Paraguay et Salvador). Le mouvement de sécession qui s'est opéré à l'égard de la société peut encore s'étendre; il est grand temps, de l'avis du gouvernement de Santiago, d'aviser aux moyens propres à l'enrayer.

Pour le premier représentant de la Roumanie, ce n'est pas la réforme du pacte qu'il sied d'envisager. L'armature du pacte est suffisante. Ce qui importe, c'est de prendre les mesures nécessaires pour donner pleine efficacité aux dispositions actuelles. Quant à la délégation soviétique, elle conteste toute opportunité à l'initiative chilienne. L'invitation qu'elle prévoit est inutile. Dans la plupart des cas, déclara M. Litvinoff, on connaît déjà les motifs qui retiennent certains États en dehors de Genève. Ces derniers pourraient d'ailleurs faire dépendre leur collaboration à la Société des Nations de conditions inacceptables. A quoi le délégué du Pérou répond qu'« une telle opinion préjuge volontairement ce qui se passera et que le raisonnement ne peut tenir pour une double considération: d'une part, rien n'oblige les membres actuels de la Société des Nations à accepter les suggestions ou les demandes de ces États; d'autre part, il est possible... que les États n'adopteraient pas une position dans laquelle ils apparaîtraient comme opposés à un ordre juridique international ». On regrette aussi, ici et là, que l'étude de la réforme du pacte ait été confiée à un comité restreint de vingt-huit membres. Le Pérou voudrait que tous les pays pussent participer de façon permanente à ses travaux. La Hongrie expose que, pour faire œuvre féconde en ce domaine, il est de toute importance qu'on réalise un juste équilibre entre les stipulations préventives et les stipulations répressives du pacte. «... L'avenir de notre société, la paix du monde, déclara le général Tanczos, dépendront de la manière dont le comité des vingt-huit parviendra à le résoudre, car, avec des mesures purement coercitives ou répressives, la société ne pourra jamais assurer la paix entre les nations. »

Certains délégués de l'Amérique latine préconisent le système des ententes régionales, qui peut, à leur avis, donner, dans le cadre de la Société des Nations et de l'union panaméricaine, les meilleurs résultats pour le maintien de la paix. « Des ententes ou associations semblables, releva le délégué de la république Dominicaine, pourraient assurer le retour ou au moins la collaboration, même indirecte, de quelques États non membres, ce qui ne ferait que contribuer à l'universalité de la Société des Nations. » D'autres représentants du même continent reprochent à la société d'avoir un caractère trop européen. Le continent latino-américain ne profite pas assez des activités techniques de la société; celle-ci devrait prendre des initiatives à ce sujet.

Dans le domaine social et humanitaire, une question de grande importance était inscrite à l'ordre du jour de l'assemblée: la liquidation ou la réorganisation de l'œuvre en faveur des réfugiés. Le premier délégué de la Norvège intervint à la tribune pour que la Société des Nations n'abandonnât pas à leur sort les quelque 600 000 réfugiés qui végètent dans diverses régions du monde et dont le sort est plus précaire que jamais. Ce serait, à son avis, une grande erreur que de mettre fin à l'activité déployée jusqu'ici

en ce domaine ; cette action humanitaire a été pour la Société des Nations « une source permanente de prestige », prestige dont elle avait grand besoin après tant de revers subis. Elle lui a valu, au surplus, la reconnaissance de milliers de malheureux qui constituent, comme M. Koht l'a relevé, « une classe de parias créée par les oppositions politiques, par les haines et les persécutions des partis ennemis et des races différentes ».

Les questions économiques et financières furent, elles aussi, l'objet de diverses interventions. M. Eden (Grande-Bretagne) justifia le protectionnisme modéré dont s'inspire la politique de son gouvernement. Il montra les efforts qu'avait faits son pays pour supprimer de plus en plus les barrières au commerce afin de donner une nouvelle impulsion aux échanges internationaux. Il saisit cette occasion de souligner la valeur des travaux accomplis par la Société des Nations dans le domaine des matières premières, tout en insistant sur le fait que ce problème n'est pas, à proprement parler, un problème colonial. En fait, déclara-t-il, tous les territoires coloniaux réunis ne produisent pas trois pour cent environ des matières premières du monde. « Conformément aux recommandations de la commission des matières premières, ajouta M. Eden, le gouvernement de Sa Majesté est prêt, à titre de contribution aux efforts actuellement tentés en vue de réaliser un apaisement économique et politique et d'accroître le commerce international — mais sous réserve du principe de la préférence coloniale — à discuter avec n'importe quelle puissance qui s'adressera au gouvernement du Royaume-Uni pour lui demander d'atténuer tel ou tel traitement préférentiel adopté dans ses territoires coloniaux non autonomes, lorsqu'il aura été prouvé que ce traitement impose des restrictions injustifiées aux échanges internationaux. » De son côté, M. Bruce (Australie) souligna qu'à son avis, les difficultés politiques proviennent, en grande partie, de facteurs économiques. Pour modifier l'atmosphère du monde, il faut élever partout, selon lui, le niveau de vie et améliorer notamment, à cet effet, l'alimentation. Il se félicita à ce propos des études faites par la Société des Nations au sujet de cette dernière question. Les résultats ont dépassé ses prévisions. De nombreux pays se préoccupent aujourd'hui du niveau alimentaire de leur population. La Société des Nations doit poursuivre son effort. Pour le délégué australien, « la raison d'être de la coopération économique internationale, c'est la nécessité même de cette coopération afin d'améliorer les conditions économiques dans le monde entier et de rendre plus heureux le sort des populations en général ».

V. TRAVAUX DES COMMISSIONS ⁽¹⁾

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

L'assemblée, sur la proposition de son bureau, avait décidé de renouveler, pour l'exercice prochain, le mandat de cette commission et d'inscrire la question à son ordre du jour. Sur le vu de cette résolution et donnant suite au désir exprimé par la délégation hellénique, son président, M. Herriot (France), convoqua la commission « à titre consultatif ». Celle-ci ne tint qu'une séance, au début de laquelle elle réélut son bureau, qui comprend M. Herriot, président, ainsi que MM. Motta et Politis (Grèce), vice-présidents. Le délégué hellénique, M. Polychroniadis, expliqua les raisons de l'initiative prise par son gouvernement. La consolidation de la paix exige « une coopération méthodique, continue et confiante entre tous les Etats du continent ». On pourrait, de l'avis du gouvernement grec, tenter un nouvel effort de rapprochement dans le domaine de la coopération intellectuelle et le domaine économique; on pourrait en particulier mettre à l'étude la question de la « multiplication des facilités douanières en vue de l'augmentation de la masse des échanges ». Le délégué belge objecta que ces deux ordres de problèmes étaient déjà traités par d'autres organes de la Société des Nations et qu'il serait de mauvaise politique de favoriser les chevauchements. Pour M. Litvinoff (U. R. S. S.), il serait souhaitable, vu l'évolution qui se fait dans le sens d'accords régionaux, que l'Europe eût aussi ses réunions « où seraient discutés les mêmes problèmes que ceux qui sont soumis aux grandes conférences internationales de la Société des Nations ou à l'assemblée ». La même opinion est soutenue par le délégué de la France, M. Paul-Boncour.

En matière de coopération intellectuelle, le président suggérait que la commission s'occupât du chômage des intellectuels et « des obstacles matériels qui rendent plus difficile le contact entre les intellectuels ». Cette proposition souleva des objections de la part du délégué du Royaume-Uni. « N'y aurait-il pas un danger, se demanda M. Elliot, que, si la commission d'étude pour l'union européenne arrivait à la conclusion que ces questions sont les deux grandes questions européennes qui doivent être examinées avant toute autre, on pourrait considérer que ce n'est pas là un résultat digne ni du moment ni de l'Europe? »

Après une brève discussion, le bureau fut prié « d'élaborer, d'accord avec le secrétariat de la Société des Nations, un ordre du jour, pour sa

(¹) La Suisse était représentée de la façon suivante dans les diverses commissions:

I ^{re} commission:	M. Gorgé	(suppléant: M. Klöti),
II ^e	» : M. Stucki	(» : M. Rappard),
	M. Meile	
III ^e	» : M. Motta	(» : M. Gorgé),
IV ^e	» : M. Rappard	(» : M. Gorgé),
V ^e	» : M. Klöti	(» : M ^{lle} Ferrière),
VI ^e	» : M. Motta	(» : M. Meile).

prochaine réunion, visant la discussion des questions intéressant particulièrement l'Europe ». La commission invita, en outre, ses membres « à adresser à ce sujet au bureau les suggestions qu'ils croiraient devoir présenter ». Il fut décidé enfin que la commission serait convoquée avant une réunion du conseil ou de l'assemblée suivant les travaux qu'il y aurait lieu d'exécuter « d'après les propositions qui seront faites après que les gouvernements membres de la commission auront été consultés » (1).

B. Questions juridiques.

Comme l'an dernier, nous traiterons séparément les questions examinées par la première commission et celles qui se rapportent à la réforme du pacte de la Société des Nations.

1. Travaux de la première commission.

Cette commission avait, cette année, un ordre du jour relativement peu chargé. Elle n'eut effectivement à s'occuper que de deux problèmes de fond, les autres questions n'exigeant pas d'études préalables pour les décisions à prendre.

a. *Réunion anticipée de la commission des finances.* — Il est décidé que la règle établie depuis 1933 sera maintenue pour les années 1938 et 1939 (2).

b. *Institut international de Rome pour l'unification du droit privé.* — La commission prend acte sans discussion d'un rapport exposant l'activité intéressante déployée par cet institut au cours de l'année écoulée. L'institut a élaboré deux avant-projets de lois uniformes concernant, l'un, la vente de marchandises, l'autre, la responsabilité des hôteliers. Un comité d'experts étudie actuellement un avant-projet de loi uniforme sur les contrats entre absents, ainsi qu'un projet analogue sur les contrats conclus par représentation. D'autres avant-projets de lois uniformes sont sur le chantier en matière d'arbitrage en droit privé, de responsabilité civile des automobilistes, d'assurance obligatoire des automobilistes, ainsi qu'en matière d'exécution à l'étranger des obligations alimentaires et de contrats d'emprunts internationaux. L'activité de l'institut s'est étendue aussi au problème des droits intellectuels; des études ont été faites en vue de la préparation d'un statut universel du droit d'auteur.

Vu l'importance de ces travaux, la commission décida que l'œuvre de l'institut serait désormais inscrite, chaque année, à l'ordre du jour de l'assemblée (3).

(1) Voir résolution à l'annexe, p. 632.

(2) Voir à ce sujet nos précédents rapports (1^{re} commission).

(3) Voir résolution à l'annexe, p. 612.

c. *Situation des Etats sortis de la Société des Nations sans avoir payé intégralement leurs cotisations.* — Cette question fut examinée à la demande de la IV^e commission. Elle visait notamment le cas du Paraguay qui, selon une décision antérieure, devait avoir rempli intégralement ses obligations financières avant de se retirer de la Société des Nations. L'article 1^{er}, alinéa 3, du pacte prévoit, en effet, que « tout membre de la société peut, après un préavis de deux ans, se retirer de la société, à la condition d'avoir rempli à ce moment toutes ses obligations internationales, y compris celles du présent pacte ». A interpréter littéralement cette disposition, on serait amené à poser en principe qu'un Etat ne pourrait être considéré comme démissionnaire aussi longtemps qu'il n'aurait pas acquitté intégralement ses contributions à la Société des Nations. On arriverait ainsi à des conclusions absurdes.

La question donna lieu à un débat intéressant. M. Limburg (Pays-Bas), en particulier, insista pour que l'on donnât à cette disposition un sens raisonnable. A ses yeux, le texte en question signifie simplement qu'un Etat peut, après un préavis de deux ans, se retirer de la Société des Nations, mais qu'il n'est pas moins tenu, après sa sortie de la société, des dettes qu'il a contractées envers cette dernière. La plupart des délégués se rallièrent aux observations fort judicieuses faites à ce sujet par le représentant des Pays-Bas.

Quant à l'avis à exprimer par la commission, on se demandait s'il devait être une réponse à certains cas d'espèce déterminés ou s'il devait constituer une sorte d'interprétation authentique de l'article 1^{er}, alinéa 3, du pacte. Un délégué proposait de renvoyer l'affaire, pour avis consultatif, à la cour permanente de justice internationale; un autre suggérait de saisir de la question le comité de la réforme du pacte. Ces deux propositions furent combattues, notamment par notre représentant, lequel estimait qu'il suffisait, en l'espèce, d'adopter une simple résolution interprétative fixant, une fois pour toutes, le sens à donner à l'article dont il s'agit.

Sur la proposition d'un sous-comité, qui avait été constitué pour examiner la question de plus près, la commission décida de se borner à répondre à la IV^e commission sur les points précis qu'elle avait posés. Dans sa lettre, « et sans vouloir donner une interprétation valable pour tous les cas », la commission exprimait, entre autres, l'avis qu'« étant donné les faits de l'espèce, le Paraguay peut être considéré comme ayant cessé d'être membre de la Société des Nations, malgré son manquement caractérisé à son obligation financière envers la Société des Nations . . . », mais qu'il « demeure néanmoins tenu de l'intégralité de sa dette vis-à-vis de la Société des Nations », à laquelle il appartiendra « de poursuivre le recouvrement de sa créance par tous les moyens à sa disposition ».

d. *Statut de la femme.* — A l'issue des travaux de la XVII^e assemblée ordinaire, quinze délégations avaient demandé, par lettre adressée au président, que la question du statut de la femme fût inscrite à l'ordre du jour de la prochaine session. La discussion devait porter, en premier lieu, sur les rapports que les gouvernements auraient fait parvenir, entre temps, au secrétariat de la Société des Nations en réponse à l'enquête ouverte auprès d'eux conformément à la résolution adoptée en 1935 par l'assemblée (1).

Jusqu'à l'ouverture de l'assemblée, plusieurs gouvernements avaient envoyé effectivement à Genève des renseignements plus ou moins détaillés sur les droits de la femme dans leur pays. Le Conseil fédéral était de ce nombre. Sa réponse, qui contenait certaines observations d'ordre général, indiquait notamment quel est, chez nous, le statut de la femme tant au point de vue du droit privé qu'au point de vue du droit public. Abstraction faite du droit de vote que demandent les groupements féministes, ce statut est parfaitement satisfaisant.

Parmi les questions sur lesquelles devait porter l'enquête du secrétariat figurait celle de la compétence de la Société des Nations. A ce sujet, les autorités fédérales émirent un avis négatif. « Quant aux mesures que la Société des Nations pourrait prendre en cette matière, écrivions-nous au secrétariat par une lettre du 6 septembre 1937, le gouvernement de la Confédération croit devoir exprimer, une fois de plus, l'opinion qu'il s'agit d'un domaine relevant de la compétence exclusive des Etats et échappant, en conséquence, à toute intervention de la Société des Nations. Il se plaît à croire, dans ces conditions, que l'activité de l'assemblée se limitera tout au plus à un échange d'informations sur ces problèmes d'ordre strictement national. »

Le gouvernement britannique soutenait un point de vue sensiblement analogue dans son mémoire à la Société des Nations. « Il ne faut pas perdre de vue, exposait-il, que c'est à chaque Etat qu'il appartient de déterminer, conformément à son droit national et en tenant compte des circonstances et des besoins du pays, dans quelle mesure il devrait appliquer le principe de l'égalité des sexes ... » Il précisait qu'il n'y avait pas lieu, pour la Société des Nations, « d'essayer d'amener les Etats à participer à une convention générale en la matière ou à assumer des engagements les obligeant à donner effet au principe de l'égalité des sexes dans leur propre législation ». Le gouvernement britannique estimait, en revanche, que si la société devait « s'abstenir d'exprimer une opinion à ce sujet », elle pouvait « exercer une action utile en encourageant l'étude des questions dont il s'agit, en recueillant et en diffusant des renseignements sur le statut de la femme dans les différents pays, ou par tous autres moyens analogues, et en indiquant spécialement dans quelle mesure le droit de ces pays s'inspire du principe de l'égalité des sexes ».

(1) Voir notre rapport sur l'assemblée de 1935, FF 1936, I, 40 et 41.

C'est dans ce sens que s'orienta généralement le débat qui s'ouvrit, à la première commission, sur la question du statut de la femme. On avait envisagé, de divers côtés, la possibilité de conclure une convention générale consacrant le principe de l'égalité des sexes, mais cette idée fut repoussée par la plupart des délégations, soit qu'elles estimassent, comme la délégation de l'Irlande, que l'entreprise serait prématurée, soit qu'elles considérassent, comme les délégations belge, sud-africaine, néerlandaise et polonaise, que le problème est d'ordre interne. La délégation française fit valoir, pour sa part, qu'« entre la compétence exclusive reconnue à la loi interne et la compétence reconnue à la loi internationale, il existait un certain nombre de stades intermédiaires: d'abord le stade documentaire que l'on a déjà franchi ou presque, puis le stade des conventions internationales auquel on n'est pas encore parvenu ». Elle demandait que l'on s'en tînt, pour le moment, au stade intermédiaire qu'elle définissait comme étant celui de « la confrontation des législations et la conjugaison du progrès des lois internes ». D'une manière générale, la commission se rallia, dans sa grande majorité, au principe des nouvelles études que préconisait le gouvernement britannique.

Notre représentant, M. Gorgé, exposa, au cours de la discussion générale, diverses considérations dont on peut résumer comme suit l'essentiel: Les autorités fédérales ne voient pas pourquoi la Société des Nations s'occuperait activement du problème. Est-ce une question dont la solution dépend d'une collaboration internationale? L'existence, en ce domaine, de divergences entre les Etats ne présente aucun inconvénient. En quoi certains Etats qui ont introduit le principe de l'égalité des sexes dans leur législation sont-ils gênés par le fait que d'autres Etats ne les suivent pas dans la même voie? Il semblerait que les organisations féminines, qui sont l'âme du mouvement, eussent l'intention d'agir par la Société des Nations parce qu'elles éprouvent, ici et là, des difficultés sur le plan national. Cette méthode ne paraît toutefois pas recommandable, du moins en ce qui concerne la Suisse, qui n'aime pas les pressions venant de l'extérieur. Le pacte, a-t-on dit, n'interdit pas expressément l'examen de la question; la Société des Nations a donc le droit d'intervenir. Il est cependant de nombreuses questions où le pacte n'interdit pas une intervention de la Société des Nations et où celle-ci n'intervient pas, alors que son intervention serait plus justifiée. Il ne faut d'ailleurs pas perdre de vue que l'égalité en soi n'est pas suffisante; ce qu'il faut, c'est une égalité à un certain niveau. La femme suisse est l'égale de l'homme dans le domaine du droit civil. Quant au droit de vote, on sait combien la question est controversée. Le jour où les femmes suisses, dans leur majorité, seraient vraiment décidées à exiger ce droit, il est probable qu'elles finiraient par l'obtenir. L'intervention de la Société des Nations risquerait d'être plus nuisible qu'utile à la cause de la femme.

Le débat général clos, la commission chargea une sous-commission de présenter un projet de résolution indiquant de quelle manière la Société des Nations pourrait, selon les suggestions britanniques, poursuivre les études déjà entreprises en ce domaine. La résolution proposée fut adoptée sans opposition. Comme elle ne contenait aucun engagement précis à la charge de la Confédération, nous nous sommes abstenus au vote. On en trouvera le texte à l'annexe (1). Comme on le verra, il a été décidé « de préparer et de publier une étude d'ensemble donnant des renseignements détaillés sur la condition juridique de la femme dans les divers pays du monde »; cette étude sera confiée à un « comité restreint d'experts des deux sexes », qui aurait à déterminer « la portée exacte de l'étude d'ensemble envisagée » et à « répartir le travail entre les diverses institutions scientifiques », de manière à « arriver à un aperçu synthétique qui devra être publié par la Société des Nations ».

On escompte généralement que l'étude dont il s'agit demanderait un délai de trois ans.

2. Réforme du pacte.

Le comité de vingt-huit membres constitué par la dernière assemblée pour traiter de ce qu'on a appelé la mise en œuvre du pacte avait tenu une première session en décembre 1936. Cette brève session avait été consacrée uniquement à des questions de procédure. Il s'agissait d'organiser le travail. Après un échange de vues sur les divers aspects du problème posé par la réforme éventuelle du pacte, le comité avait arrêté les questions suivantes qui, selon lui, devaient être examinées en tout premier lieu: universalité de la Société des Nations (participation des Etats à la société et collaboration avec les Etats non membres, coordination du pacte avec le pacte de Paris et le pacte dit argentin, organisation régionale ou continentale de la société), articles 10 et 11 du pacte, article 16 (obligations générales découlant de cet article, pactes régionaux), article 19 (revision des traités), questions relatives à l'organisation intérieure de la Société des Nations (art. 1, 3, 4 et 7), règlement pacifique des différends internationaux (art. 13, 14 et 15), méthode à appliquer pour modifier ou interpréter le pacte, enfin, question de la séparation du pacte d'avec les traités de paix. Pour toutes ces questions (sauf la dernière), des rapporteurs avaient été désignés avec mandat de préparer un rapport aussi objectif que possible sur chacun de ces problèmes aux fins de faciliter les discussions futures du comité.

Ce dernier se réunit de nouveau immédiatement avant et pendant l'assemblée, notamment pour examiner la suite de son activité, la plupart des rapporteurs ayant, entre temps, remis leurs exposés, et pour parer aussi à certaines critiques qui lui avaient été adressées quant à la lenteur de ses travaux. Il décida d'aborder immédiatement l'étude de la séparation

(1) P. 611 s.

du pacte et des traités de paix, question que d'aucuns considéraient comme suffisamment mûre pour être traitée sans plus de délai, et d'examiner ensuite la question de l'universalité que des Etats comme le Chili signalaient comme particulièrement urgente.

Le problème de la séparation du pacte et des traités de paix fut renvoyé à un comité de dix juristes présidé par notre collaborateur, M. Gorgé (1).

Après des délibérations particulièrement délicates qui s'étendirent sur neuf séances et aboutirent finalement à des conclusions d'un caractère plus ou moins transactionnel, les dix juristes présentèrent au comité des vingt-huit un rapport dans lequel ils exposaient de quelle manière il serait possible de procéder, dans une certaine mesure, à la séparation dont il s'agit. Cette séparation, selon eux, pouvait être obtenue, d'une part, à l'aide d'amendements de pure forme au préambule, ainsi qu'aux articles 1, 4 et 5 du pacte, et, d'autre part, à l'aide d'une résolution de l'assemblée exposant le but, la portée et l'esprit de la réforme en question. Comme le rapport susvisé ne put être soumis aux délégations que vers la fin de l'assemblée et que nombre de celles-ci désiraient, pour se prononcer, être en possession d'instructions de leurs gouvernements, le comité des vingt-huit décida de renvoyer le rapport et les conclusions du comité des juristes à l'examen des Etats membres de la Société des Nations. Une décision à ce sujet ne pourra donc intervenir qu'ultérieurement.

Il est une question qui, dès la première session de décembre, avait été beaucoup discutée au sein du comité: celle de l'universalité. Les délégués du Chili et de la Suisse avaient déjà dû déployer de grands efforts pour obtenir que cette question fût inscrite parmi celles qui devaient retenir en premier lieu l'attention des vingt-huit. Leur proposition avait rencontré des résistances; divers Etats craignent, en effet, qu'en voulant rendre à tout prix la Société des Nations universelle, on en vienne à affaiblir les dispositions essentielles de son pacte. Le Conseil fédéral, pour sa part, avait déjà répondu brièvement à cette objection dans sa lettre au secrétariat, en date du 4 septembre, sur la réforme du pacte, et notre représentant au sein du comité des vingt-huit eut l'occasion de s'étendre plus en détails sur la nécessité pour la Société des Nations de créer les conditions propres à assurer la venue ou le retour à Genève d'Etats politiquement importants dont le concours, comme de récentes expériences l'ont démontré, lui est absolument nécessaire.

Une nouvelle discussion se rouvrit sur ce problème, en septembre, à la suite d'une proposition du Chili qui tendait à inviter les Etats non membres à faire connaître leurs vues sur la réforme à entreprendre. Le délégué du Chili, M. Edwards, fit valoir de nombreux arguments en faveur

(1) Ce comité comprenait des représentants des Etats suivants: Argentine, Autriche, Chili, Colombie, France, Nouvelle-Zélande, Pologne, Roumanie, Royaume-Uni et Suisse.

de cette initiative. « Il nous a toujours paru d'une logique élémentaire, déclara-t-il entre autres, que, si l'on désire la collaboration d'un Etat souverain dans une organisation internationale, on doit commencer par l'inviter à discuter les bases sur lesquelles on va la construire ou la réorganiser... Songer à présenter à des Etats souverains des faits accomplis, c'est faire preuve d'un optimisme exagéré... L'essentiel est de n'épargner aucun effort pour rendre la Société des Nations universelle... Il n'y a aucun sacrifice trop grand pour aboutir à l'universalité. » Le délégué de la Suisse appuya la proposition chilienne sur le principe, tout en réservant la question des modalités. Si l'on ne voulait pas d'une invitation directe, on pouvait s'arrêter, selon lui, à une solution intermédiaire entre l'inaction et l'action et admettre à tout le moins, une fois pour toutes, que les Etats en dehors de la Société des Nations sont pleinement autorisés à faire connaître, s'ils le désirent, leurs observations sur les principes qui devraient être à la base de la Société des Nations. Ce faisant, on ne s'engagerait pas pour autant à faire droit d'avance à toutes les revendications éventuelles des absents; on s'obligerait seulement à les examiner avec soin. En tout état de cause, notre représentant déclara qu'il n'était pas douteux que la faiblesse de la Société des Nations provenait, en grande partie, de l'absence de certaines collaborations. Or il ne suffit pas de poser le principe que, pour jouir de toute l'autorité dont elle a besoin, la Société des Nations doit tendre vers l'universalité; il faut encore examiner les moyens pratiques d'assurer si possible le retour à Genève des Etats dont la coopération paraît nécessaire.

La proposition chilienne, même atténuée dans le sens susindiqué par notre représentant, se heurta toutefois à de vives résistances, et ce n'est qu'à la suite de longues et pénibles discussions dans lesquelles durent intervenir derechef les délégations chilienne et suisse que l'on finit par adopter, après avoir enregistré nombre de réserves formelles ou tacites, une résolution qui donne, sur le principe, satisfaction à la proposition du Chili tout en laissant cependant au conseil le soin d'examiner dans quelles conditions les Etats non membres pourraient être invités à formuler leurs observations sur tel ou tel point de la « mise en œuvre des principes du pacte » (1).

Le comité des vingt-huit avait été saisi également d'une proposition de la délégation argentine relative à la coordination des pactes et tendant à déclarer qu'« en cas de guerre ou menace de guerre, la Société des Nations prendra les mesures et établira les contacts nécessaires pour associer à ses efforts en vue de la paix les Etats qui, ne faisant pas partie de la Société des Nations », sont liés entre eux par le traité de renonciation à la guerre, signé à Paris le 27 août 1928, et le traité de non-agression et conciliation, signé à Rio de Janeiro le 10 octobre 1933, « lesquels ont pour but commun le maintien de la paix ». Cette proposition ne donna pas lieu à un grand

(1) Voir résolution à l'annexe, p. 633—634.

débat, toutes les délégations en acceptant sans autre le principe. Elle fut finalement adoptée, sous forme de résolution, avec de légères modifications (1).

Les travaux du comité des vingt-huit seront repris incessamment; ils porteront sur la question de l'universalité.

C. Questions techniques.

De même que les années précédentes, ces questions furent traitées par la deuxième commission, à l'exception des questions de coopération intellectuelle et de la question des moyens de diffusion employés dans l'intérêt de la paix.

1. Organisation économique et financière.

a. Questions économiques. — Depuis la dernière session de l'assemblée, le comité économique avait tenu trois sessions dont les conclusions avaient été condensées dans un « rapport sur la situation économique internationale ». En thèse générale, le comité recommandait une action concertée s'étendant à la fois aux domaines économique, politique et financier en vue d'aboutir, grâce à l'alignement de plusieurs monnaies, à une démobilisation graduelle des restrictions au commerce.

Une commission mixte instituée sur l'initiative de la Grande-Bretagne et présidée par M. Stucki (Suisse) avait examiné le problème des matières premières; son rapport soulignait que ledit problème n'est pas, à vrai dire, un problème colonial, les colonies ne produisant qu'environ 3 pour cent des matières premières employées dans le monde.

Au cours du débat qui s'institua au sein de la deuxième commission, la plupart des délégués, tout en reconnaissant les progrès faits depuis un an, ne manquèrent pas de relever que les espoirs suscités par la fameuse déclaration tripartite du 26 septembre 1937 avaient été en partie déçus en raison notamment des répercussions du malaise politique sur les relations économiques. Le délégué australien, M. Bruce, n'exhorta pas moins à la confiance; pour combattre l'autarcie et le protectionnisme, il préconisait le recours à de nouvelles méthodes propres à triompher des difficultés d'ordre politique. Il faut surtout, selon lui, faire disparaître les contrastes criants qu'a signalés le comité mixte de l'alimentation et qui existent, même dans les pays riches, entre l'intensité de la production et la misère de certaines couches de la population. L'universalité des efforts ne paraît d'ailleurs pas une condition essentielle, des accords entre quelques pays, ouverts à l'accession des autres, pouvant être d'une efficacité décisive.

(1) Voir résolution à l'annexe, p. 634.

M. van Langenhove, délégué de la Belgique, se rallia aux suggestions de M. Bruce et souligna en particulier la nécessité de poursuivre, en dépit des obstacles, l'effort entrepris à la suite de la déclaration tripartite. Moins optimiste est le délégué des Pays-Bas, M. van Lanschot; il rappela que la reprise économique, incontestable en Angleterre et dans les pays scandinaves, ne fait que commencer en France, en Suisse et aux Pays-Bas. Il importe, selon lui, d'éviter les mesures extrêmes. Si désirable que soit l'abolition des contingentements et des accords de clearing, leur maintien peut s'imposer parfois en vue d'assurer l'application d'ententes industrielles ou pour lutter contre le dumping et le contrôle des changes pratiqués dans divers pays. M. Rose (Pologne) souligna l'interdépendance qui existe entre les trois éléments des échanges internationaux: capitaux, marchandises et main-d'œuvre. Il suffit d'enrayer la libre circulation d'un seul de ces éléments pour que le jeu automatique des lois du libéralisme se trouve entièrement faussé. Le délégué polonais en conclut que, pour sortir de l'impasse dans le domaine économique, la Société des Nations devait s'attaquer simultanément à tous ces problèmes. Cette opinion ne laissa pas de soulever des objections. C'est ainsi que, pour M. Bagge (Suède) et M. Momtchiloff (Bulgarie), la nécessité s'impose au contraire de limiter les efforts d'une action internationale sur des points précis; il faut se méfier des tentatives trop ambitieuses.

M. Paul Faure appuya fortement, au nom de la France, les idées qui se dégagent du rapport de la commission des matières premières. Le problème des matières premières n'est pas essentiellement une question coloniale; la France paye plus cher certains produits de ses colonies que si elle les importait d'autres pays. Son collègue, M. Brunet, rapporteur, déclara que la politique monétaire de la France « reste dominée par le souci de maintenir l'équilibre nécessaire entre sa monnaie et les conditions économiques » et que « personne ne songe à associer cette politique à un dumping monétaire ». Il insista, d'autre part, pour que l'on aboutît à la mise en vigueur, du moins entre un certain nombre d'États, d'une convention sur l'évasion fiscale. Notre délégué, M. Stucki, fit à cet égard une réserve, aucune décision n'ayant été prise par les autorités suisses compétentes sur l'opportunité de régler ce problème par voie d'accord international. Pour M. Pospisil (Tchécoslovaquie), les possibilités d'une action d'ordre économique seront des plus problématiques tant et aussi longtemps que ne se manifesterà pas un apaisement politique. Il ne méconnaît nullement la valeur de l'œuvre accomplie à ce jour, mais le succès des travaux futurs lui paraît dépendre d'un « climat » politique plus favorable et, en particulier, de la collaboration de certains pays absents de Genève.

M. le ministre Stucki se déclara entièrement d'accord sur ce dernier point et combattit la thèse suivant laquelle le défaut d'universalité, obstacle sérieux aux progrès politiques, n'empêcherait pas la Société des Nations de faire œuvre utile en matière économique. L'interdépendance de l'écono-

mique et du politique est trop évidente pour qu'il soit nécessaire d'insister sur ce point. Il rappela que notre situation géographique nous amène à tenir l'universalité, au point de vue économique comme au point de vue politique, pour la condition première de toute action internationale. Abordant ensuite l'examen des entraves au commerce international, à savoir la dévaluation, entendue dans le sens d'un certain dumping monétaire, le contrôle des changes, les tarifs douaniers et les contingentements, M. Stucki releva que les deux premières exercent leurs effets sur tous les éléments des échanges internationaux (capitiaux, tourisme, marchandises, etc.) et que les tarifs douaniers influent sur l'échange de toutes les marchandises sans distinction, tandis que les contingentements ne restreignent l'échange que de certaines marchandises. C'est donc à cette dernière mesure, qui est un moindre mal, qu'il faut donner la préférence tant au point de vue national qu'au point de vue international, d'autant que ce serait de beaucoup la plus facile à rapporter si la situation venait à s'améliorer. Evoquant la distinction classique entre actions autonome, bilatérale et multilatérale, M. Stucki conclut en déclarant qu'« en ce qui touche l'action multilatérale, la délégation suisse, plus convaincue qu'aucune autre de la nécessité de la collaboration internationale, pense cependant que le moment n'est pas venu de l'entreprendre. Elle est d'avis que l'action autonome des gouvernements ne présente pas non plus de chances, mais elle croit que l'action bilatérale, inspirée et peut-être dirigée par la Société des Nations, est pour l'instant la seule méthode qui puisse donner des résultats appréciables ».

Les conclusions de notre représentant eurent l'approbation du délégué britannique, le colonel Colville, qui n'estime pas justifié le reproche d'égoïsme adressé par certains aux accords bilatéraux. Ceux que le Royaume-Uni a négociés depuis 1932 ont grandement contribué à la reprise des affaires. Quant à la clause de la nation la plus favorisée, son application lui paraît devoir être générale et il ne pense pas qu'il y ait lieu d'en excepter les contingents, comme l'avait suggéré le délégué suisse.

Le rapport présenté à l'assemblée par le délégué de la France rappelle les idées dominantes qui se dégagent du débat et relève que toute action économique internationale devra tenir compte des conclusions de l'enquête confiée par les gouvernements britannique et français à M. van Zeeland. Il était accompagné de trois résolutions dont on trouvera le texte à l'annexe (1).

b. Questions financières. — Le comité financier a poursuivi, comme les années précédentes, sa tâche principale qui a pour objet l'examen de la situation financière et économique en Bulgarie et en Hongrie, ainsi que dans d'autres pays qui ont émis des emprunts sous les auspices de la Société des Nations.

(1) Page 615 s.

En ce qui concerne l'*Autriche*, il y a lieu de signaler la décision du conseil, du 25 septembre 1936, qui a mis fin aux fonctions du représentant de la société à Vienne et du conseiller auprès de la banque nationale autrichienne. Le comité financier a vu sa tâche facilitée par l'amélioration économique générale dont ont bénéficié, à des degrés divers, l'*Autriche*, la *Bulgarie* et la *Hongrie*. Les problèmes financiers et monétaires avec lesquels ces pays se sont trouvés aux prises au cours des dernières années ne présentent plus un caractère aussi aigu. Leur commerce extérieur tend à reconquérir des marchés perdus ou à en gagner de nouveaux.

La deuxième commission ne consacra pas de discussion spéciale à ces questions.

2. Organisation des communications et du transit.

L'activité variée de cette organisation porta cette année, comme par le passé, sur des questions d'ordre juridique, économique et technique.

L'organisation s'occupe, depuis 1935, du problème des rapports entre chemins de fer, transports routiers et navigation intérieure. Les réponses des gouvernements au questionnaire élaboré à ce sujet pourront être prochainement condensées dans un rapport. Divers délégués soulignèrent l'importance de ce problème, qui n'affecte pas seulement les entreprises de transports et leurs usagers, mais l'économie nationale tout entière de différents pays en raison de ses répercussions sur les finances publiques.

Le problème des travaux publics dans ses relations avec la reprise des activités économiques et la lutte contre le chômage, qui avait été l'objet de rapports communiqués aux gouvernements, a retenu, lui aussi, l'attention de la deuxième commission. Pour ce qui est des questions spécifiquement techniques, signalons le rapport, élaboré par un comité d'experts, sur l'unification des statistiques relatives aux accidents de la circulation routière. Dans sa session de septembre, le conseil a décidé de transmettre ce document aux gouvernements. Pour ce qui est de la suppression des passages à niveau, divers pays ont fait connaître qu'ils seraient disposés à prendre part à une conférence en vue de la conclusion d'une convention en la matière. Grâce à la collaboration entre l'organisation et l'institut international de Rome pour l'unification du droit privé, l'étude de la responsabilité civile des automobilistes a abouti à deux avant-projets. Quant à la question de la réforme du calendrier, la deuxième commission a pris connaissance du rapport présenté à ce sujet au conseil par la commission consultative, qui s'est prononcée contre la convocation, dans les circonstances actuelles, d'une conférence en vue de réaliser la réforme envisagée. Se ralliant à cette manière de voir, le conseil a retiré la question de son ordre du jour.

On trouvera en annexe la résolution adoptée sur l'œuvre accomplie par l'organisation des communications et du transit (1).

(1) Voir p. 614.

3. Organisation d'hygiène.

L'organisation a poursuivi au cours de l'année ses tâches permanentes (renseignements épidémiologiques, standardisation biologique, paludisme, protection maternelle) et s'est occupée plus spécialement de l'alimentation⁽¹⁾, de l'habitation, de l'hygiène rurale et de l'éducation physique.

Pour ce qui est de l'hygiène rurale, la deuxième commission estima que le conseil devrait être prié d'inviter les gouvernements à donner plein effet aux recommandations de la conférence intergouvernementale des pays d'Orient sur l'hygiène rurale, qui s'est réunie récemment à Java. L'hygiène rurale occupera d'ailleurs une place prépondérante dans le plan triennal adopté par le comité d'hygiène en mai dernier. C'est ainsi que l'organisation d'hygiène prendra une part active dans la préparation d'une conférence américaine de l'hygiène rurale, qui aura lieu à Mexico en décembre 1938. Le comité envisage, d'autre part, de réunir une deuxième conférence européenne de la vie rurale et la deuxième commission suggéra qu'elle eût lieu en juillet 1939.

L'assemblée approuva les conclusions du rapporteur, M. Arias (Panama), et adopta cinq résolutions dont le texte est reproduit à l'annexe⁽²⁾.

4. Organisation de coopération intellectuelle.

Presque toutes les réunions de l'organisation de coopération intellectuelle se sont tenues cette année, en juillet, dans le cadre de l'exposition de Paris, conformément à un programme général appelé « mois de coopération intellectuelle ». C'est ainsi que la conférence des hautes études internationales — organisation autonome dont le secrétariat est assumé par l'institut de coopération intellectuelle — a tenu à Paris sa dixième session, qui avait pour thème le règlement pacifique des différends internationaux. Cette manifestation groupa les délégués de vingt-six pays; le comité suisse de coordination des hautes études internationales y était également représenté. Les débats portèrent, en particulier, sur les questions démographiques, la distribution des matières premières et les problèmes coloniaux.

C'est également dans le cadre du « mois de coopération intellectuelle » qu'a eu lieu l'« entretien » du comité permanent des lettres et des arts, sous la présidence de M. Paul Valéry. De nombreux écrivains de marque y exposèrent leur point de vue sur le « destin des lettres et des arts », envisagé sous le triple aspect des lettres, de l'écrivain et du lecteur. Une conférence internationale de l'enseignement supérieur réunit à Paris 180 professeurs — dont un Suisse — représentant 115 universités de 40 pays. Les directeurs des bureaux nationaux de correspondance scolaire internationale ont, eux aussi, confronté leurs vues à Paris; ils ont pris acte, à cette occasion, de la création récente d'un bureau suisse.

(1) Voir ci-dessous, p. 578—579.

(2) Voir p. 613 s.

Signalons, d'autre part, quelques aspects de l'activité que l'organisation a poursuivie au cours de l'année: chômage des intellectuels, encombrement des universités, bibliothèques populaires, étude sur les accords intellectuels; il y a lieu de mentionner aussi la préparation par les soins de l'institut d'une conférence universelle du droit d'auteur visant au rapprochement des conventions de Berne et de La Havane.

La plus importante réunion du « mois de coopération intellectuelle » fut sans doute la deuxième conférence générale des commissions nationales de coopération intellectuelle; la commission suisse y était représentée par une importante délégation. Soulignant notamment la nécessité de mettre la coopération intellectuelle au-dessus des conflits politiques et de lui conférer une entière liberté de mouvement, la conférence a préconisé la conclusion d'un accord international destiné à améliorer les bases financières de l'institut. A cet effet, la commission internationale de coopération intellectuelle a soumis au conseil et à l'assemblée un projet d'acte international aux termes duquel les gouvernements signataires s'engageraient, entre autres, à accorder à l'institut de Paris une contribution financière dont le montant serait à déterminer.

Les suggestions de ce projet d'acte international dominèrent les débats de la sixième commission sur la coopération intellectuelle. Le projet fut présenté à la commission par son rapporteur, M. Herriot, et M. G. de Reynold, en qualité de rapporteur de la commission internationale, exposa en détail ses avantages. Insistant sur les modifications financières envisagées, il fit valoir que, si l'organisation doit se contenter des moyens financiers que mettent à sa disposition la Société des Nations et le gouvernement français, force lui sera d'adapter son activité à ses ressources, ce qui exigera certains sacrifices; si, en revanche, l'acte international est adopté, l'avenir de la coopération intellectuelle serait assuré. Le projet fut accueilli avec une faveur marquée par les nombreux délégués qui prirent la parole au cours des débats. M. Motta approuva, au nom de la Suisse, l'idée de consulter les gouvernements au sujet de l'acte international. Le Conseil fédéral l'examinera sans doute avec bienveillance, exposa M. Motta, d'autant plus que cet acte « est la réalisation — sous des formes à discuter — de l'instruction que le Conseil fédéral donnait à sa délégation il y a dix ans déjà ». M. Motta ajouta que l'universalité de la Société des Nations existe déjà virtuellement au sein de la coopération intellectuelle et conclut en soulignant le rôle essentiel qu'a joué cette dernière dans les destinées de la Suisse.

L'assemblée adopta les diverses résolutions que lui présenta la sixième commission (1).

5. *Le problème de l'alimentation.*

Après deux années d'activité, le comité mixte institué pour l'étude du problème de l'alimentation a déposé ses conclusions, à la veille de

(1) Voir p. 626 s.

l'assemblée, dans un rapport intitulé: « L'alimentation dans ses rapports avec l'hygiène, l'agriculture et la politique économique ». Le président du comité mixte, lord Astor, présenta à la deuxième commission ce document, qui constitue la première tentative d'une étude scientifique du problème. Le comité relève l'existence d'une alimentation défectueuse ou insuffisante même dans les pays riches ou en période de prospérité; elle ne résulte pas que de l'ignorance, mais surtout de la pauvreté. Parmi les remèdes suggérés, signalons le système du crédit agricole, la vente d'aliments protecteurs à des prix accessibles, la subvention de la consommation, la constitution de comités nationaux. Cette dernière recommandation a déjà été suivie par de nombreux pays; les milieux suisses compétents n'ont pas cru devoir en faire autant, la sous-alimentation et la malnutrition n'étant pas chez nous un phénomène endémique.

De nombreux délégués exprimèrent leur satisfaction au sujet de l'œuvre accomplie en ce domaine; on trouvera à l'annexe la résolution adoptée par la commission (1).

6. La Société des Nations et les moyens modernes de diffusion dans l'intérêt de la paix.

La dix-septième assemblée avait chargé la commission internationale de coopération intellectuelle de présenter des suggestions quant aux moyens modernes de diffusion employés dans l'intérêt de la paix (cinéma et radio). Le secrétariat de la Société des Nations avait été également invité à préparer un rapport sur les moyens techniques d'information dont disposent les sections compétentes dudit secrétariat (2).

Après un bref débat général sur les suggestions détaillées que lui avait soumises l'organisation de coopération intellectuelle, la sixième commission en confia l'examen à un sous-comité dans lequel la Suisse était représentée. Le rapport du sous-comité, qui fut adopté sans débat par la commission, recommande à l'assemblée, en premier lieu, d'entreprendre une action auprès des gouvernements qui n'ont pas encore signé ou ratifié la convention pour faciliter la circulation des films éducatifs, ainsi que la convention pour l'emploi de la radiodiffusion dans l'intérêt de la paix. Il envisage, en outre, l'extension du premier de ces accords à de nouvelles catégories de films. Dans le domaine du cinématographe, le rapport souligne que c'est aux organismes nationaux qu'incombe la mission la plus importante, celle notamment d'encourager la production de films de folklore, de journaux filmés, de films sur les colonies, etc., et d'agir sur la formation du goût des enfants en cette matière. Sur le terrain international, des rencontres entre spécialistes, éducateurs et intellectuels, permettraient de

(1) Voir p. 617—618.

(2) Voir, à ce sujet, notre rapport antérieur, FF 1936, III, 559.

combattre la production de films tendancieux et de favoriser la création d'œuvres de qualité.

Quant aux moyens de diffusion du secrétariat, le même sous-comité soumit à l'approbation de la sixième commission une série de suggestions touchant à l'extension et au perfectionnement de ces moyens (diffusion radioélectrique d'informations sur la Société des Nations, service cinématographique, propagande pour les publications du secrétariat, etc.). Chargée, d'autre part, de se prononcer sur l'invitation adressée à la Société des Nations de prendre part à l'exposition mondiale de New-York de 1939, la sixième commission fut unanime à accepter cette invitation et à proposer à la quatrième commission d'inscrire à cet effet, au budget de 1938, un premier crédit de 100 000 francs.

D. Sécurité et désarmement.

Comme on sait, la conférence du désarmement n'a pas été close; elle n'a été qu'ajournée en vue de temps meilleurs. Son bureau, sur l'initiative du gouvernement français, s'était réuni, le 31 mai, à Genève, pour examiner les travaux qui pourraient être poursuivis, en dépit des circonstances, dans le cadre du programme général de la conférence. A la suite d'un échange de vues, il avait adopté la résolution suivante:

« Le bureau de la conférence pour la réduction et la limitation des armements, convoqué par le conseil de la Société des Nations sur la proposition de la délégation française et conformément au vœu exprimé par l'assemblée le 10 octobre 1936 ;

Ayant pris connaissance des travaux accomplis par les comités de la conférence depuis la dernière réunion du bureau tenue le 20 novembre 1934 ;

Ayant entendu les déclarations et propositions faites par certains de ses membres et consignées dans le procès-verbal en date de ce jour ;

Constatant que la situation générale, politique et économique, n'est pas actuellement de nature à assurer le succès d'une reprise des travaux sur l'ensemble des questions rentrant dans le programme de la conférence ;

Estimant néanmoins que, parmi les projets élaborés par la conférence, celui qui concerne la publicité des dépenses de défense nationale et le fonctionnement d'un organe de contrôle et de coordination serait de nature, sous certaines conditions, à faire dès maintenant l'objet d'un accord représentant une première étape ;

Tenant compte, d'autre part, que dans plusieurs pays des mesures législatives ont été prises instituant un contrôle national de la fabrication et du commerce des armes ;

Décide :

- 1^o *De communiquer à tous les gouvernements représentés ou ayant été représentés à la conférence le texte du projet de convention concernant la publicité des dépenses de défense nationale et le fonctionnement d'un organe de contrôle et de coordination, en les priant de faire savoir au secrétariat de la conférence s'ils sont en principe disposés à accepter un système de publicité basé sur cette convention ;*
- 2^o *De se réunir à nouveau à la date qui serait fixée par le conseil de la Société des Nations pour prendre connaissance des réponses des gouvernements, examiner le projet de convention de publicité des dépenses de défense nationale et arrêter les mesures appropriées ;*
- 3^o *De charger le secrétariat de réunir et communiquer aux membres du bureau toutes informations utiles sur la situation actuelle concernant le contrôle national de la fabrication et du commerce des armes dans les principaux pays. »*

La troisième commission, qui avait été convoquée sur la proposition du bureau de l'assemblée, prit acte des décisions du bureau de la conférence. Après une discussion d'où se dégagait généralement l'idée qu'une convocation de la conférence ne pouvait être envisagée à l'heure actuelle, la commission examina un projet de résolution émanant des délégations de Belgique, Danemark, Finlande, Norvège, Pays-Bas, Suède et auquel la délégation suisse s'était associée au sujet de la conclusion d'une convention internationale sur la publicité des dépenses de défense nationale et de l'institution, dans les divers pays, d'un contrôle national de la fabrication et du commerce des armes. La résolution ne donna lieu qu'à un bref échange de vues; elle fut finalement adoptée moyennant quelques retouches d'ordre purement rédactionnel ⁽¹⁾.

Quant au vœu concernant la conclusion d'une convention internationale sur la publicité, notre représentant apporta, au cours de la discussion, une mise au point qui nous paraissait nécessaire. Il fit valoir que si la Suisse recommandait, avec d'autres pays, la conclusion d'une convention sur la publicité, c'était dans la pensée que tous les Etats principalement intéressés y participeraient également. Si la convention ne devait lier qu'un nombre restreint d'Etats, la Confédération, eu égard à sa position géographique, aurait peine à s'y associer. Elle a toujours soutenu que l'œuvre du désarmement ne pourrait être accomplie sans le concours des grandes puissances.

Pour ce qui est du contrôle national du commerce et de la fabrication des armes, M. Gorgé exposa les mesures qui avaient déjà été envisagées par le Conseil fédéral en ce domaine.

(1) Voir résolution à l'annexe, p. 618—619.

E. Questions budgétaires et administratives.

Les membres de la Société des Nations avaient, comme de coutume, reçu, avant l'ouverture de l'assemblée, les comptes vérifiés pour l'exercice antérieur à l'exercice en cours, ainsi que le projet de budget pour l'exercice 1938 établi par le secrétaire général avec le concours de la commission de contrôle. Ces deux documents, qui avaient été examinés par les autorités fédérales, n'avaient pas donné lieu à des observations particulières, si ce n'est que le budget de la Société des Nations se caractérise par le niveau particulièrement élevé des traitements, alors que le personnel bénéficie de pensions de retraite et est exempt d'impôts. Mais cette situation existe depuis la création de la Société des Nations et ce n'est pas à la Suisse, qui a d'ailleurs fait fréquemment des réserves à ce sujet, de la remettre en discussion. Tout ce que nous pouvons faire, c'est de refréner les tendances qui se manifestent de temps à autre en faveur d'un nouveau relèvement des salaires qui, à notre échelle, sont déjà excessifs.

1. *Comptes clos du dix-huitième exercice et budget du vingtième exercice.* — Les comptes de 1936 accusaient un excédent d'environ 6 millions et demi de francs suisses. Deux millions et demi avaient été recouverts sur les contributions arriérées; quant aux contributions courantes de l'exercice, elles avaient été encaissées à concurrence de 91,75 pour cent, pourcentage le plus haut qui ait jamais été atteint. On se souviendra, d'autre part, que l'assemblée de 1936 avait décidé de ne pas modifier, à la suite de la dévaluation du franc suisse, la règle selon laquelle les contributions aux dépenses de la Société des Nations sont versées en francs-or. Or les profits résultant de la différence entre le montant des contributions en francs-or réalisés en francs suisses à la parité 1 franc-or = 1,41381418 franc suisse et le montant calculé à l'ancienne parité s'élevèrent à plus de 2 millions de francs suisses, somme qui fut versée à un compte spécial placé sous la surveillance de la commission de contrôle et destiné à parer, le cas échéant, à une hausse subite et appréciable des prix.

Dans son rapport sur la vérification des comptes, M. Ceresa, commissaire aux comptes, relève que « les pourcentages d'économies réalisées en 1936 sur les crédits votés accusent, en comparaison de ceux de l'exercice précédent, une diminution de 3,36 pour cent pour le secrétariat et de 5,24 pour cent pour la cour permanente de justice internationale », ainsi qu'une augmentation de 0,80 pour cent pour l'organisation internationale du travail. Les dépenses faites par le secrétariat se sont élevées à 11 137 047.96 francs; d'où une économie de 3 454 587.04 francs sur les prévisions budgétaires. Une partie de ces économies provient du fait que certains crédits n'ont pas été utilisés ou ne l'ont été que dans une faible mesure. C'est ainsi qu'il n'a été dépensé que 59 754.30 francs sur le crédit de 500 000 francs pour « dépenses imprévues d'ordre politique » et que rien n'a été dépensé au titre des « dépenses exceptionnelles d'ordre financier et économique ».

Seule une somme d'environ 28 000 francs a été prélevée, d'autre part, sur le crédit de 500 000 francs prévu pour une réunion éventuelle de la conférence du désarmement. Au surplus, le crédit de 315 000 francs voté pour la conférence monétaire et économique n'a pas été entamé. Une économie de 943 825.05 francs a été enfin obtenue sur le crédit « traitements et services généraux ».

La cour permanente de justice internationale, de son côté, avait opéré, sur un budget de 2 321 200 francs suisses, une économie de 380 900.37 francs, due principalement au fait que son activité avait été plus restreinte encore en 1936 qu'en 1935. Seule l'organisation internationale du travail avait dépassé son budget, mais dans une mesure sensiblement moindre qu'au cours des exercices antérieurs.

Le commissaire aux comptes constatait que le chiffre total des économies faites en 1936 s'élevait à 15 pour cent des crédits budgétaires et que l'excédent des recettes effectives sur les dépenses était de l'ordre de 4 millions et demi. L'amélioration notable de la situation financière de la Société des Nations se trouvait encore renforcée par d'importantes réserves (compte d'avances, fonds de garantie, fonds de réserve) et, en particulier, par la « réserve potentielle » représentée par la différence entre le montant en francs-or des soldes en banque au 31 décembre 1936 et leur équivalent en francs suisses à la parité actuelle.

La commission de contrôle recommandait à l'assemblée d'arrêter les comptes dont il s'agit sous la forme dans laquelle ils lui étaient soumis. Elle constatait notamment « que le recouvrement des contributions a continué d'être satisfaisant, puisque les encaissements des contributions courantes et des arriérés se sont élevés à 102 pour cent du budget des dépenses ».

Le projet de budget pour 1938, qui avait été établi, cette année, en francs suisses pour les raisons indiquées plus bas, s'élevait à la somme de 31 268 810 francs suisses (22 116 634 francs-or). Il était donc supérieur de 2 084 682 francs suisses au budget voté pour 1937 (29 184 128 francs suisses). Toutefois, un montant de 1 168 087.84 francs-or, constitué en majeure partie par les bénéfices de change faits sur les contributions versées en francs-or du 26 septembre au 31 décembre 1936 devait être restitué aux Etats membres sur l'excédent de 1936, ce qui ramenait à 20 948 546.16 francs-or la somme budgétaire à répartir entre les membres de la société.

Le premier projet présenté par le secrétariat se montait à 30 476 574 francs suisses. La commission de contrôle avait effectué des réductions pour un montant de 596 505 francs suisses, mais avait, d'autre part, adopté des augmentations s'élevant à 1 388 741 francs suisses; ces augmentations, qui pouvaient paraître exorbitantes, provenaient presque en totalité de la création d'un « fonds à la disposition de la commission de contrôle en vue de dépenses résultant de la dépréciation de certaines

monnaies ». Le secrétaire général avait proposé de porter à 25 pour cent pour 1938 — 20 pour cent en 1937 — le coefficient de réduction à appliquer au budget des dépenses établi en francs suisses pour le convertir en budget des recettes libellé en francs-or. Le solde de 4,26 pour cent, correspondant à la différence entre 25 pour cent et la dépréciation effective du franc suisse, aurait continué à figurer au compte spécial dont il a été question plus haut. La commission de contrôle préconisait cependant une autre solution, qui consistait à calculer en francs suisses, non seulement le budget des dépenses, mais encore le budget des recettes, laissant ainsi aux Etats membres le bénéfice intégral résultant de la dévaluation de notre franc. Afin de compenser la diminution de recettes qu'entraînerait ce nouveau mode de procéder, elle suggérerait cependant d'ouvrir un crédit global de 1 300 000 francs suisses, sur lequel des prélèvements pourraient être effectués en cas de hausse exceptionnelle des prix.

La discussion générale du budget s'ouvrit, selon la tradition, sur un exposé du secrétaire général, exposé empreint d'optimisme comme celui de l'année dernière ⁽¹⁾. M. Avenol se félicita de l'excédent laissé par le dernier exercice, excédent dû surtout, selon lui, aux « économies faites dans la gestion des crédits budgétaires », à l'amélioration des recouvrements et au versement des contributions en francs-or après le 26 septembre 1936, date de la dévaluation du franc suisse. « Cette amélioration, ajouta-t-il, marque la fin de la crise la plus dangereuse qui menaçait non seulement les finances de la société, mais ... son existence même. »

Les comptes vérifiés furent approuvés sans discussion.

Quant au budget lui-même, il n'appela plus, comme certaines années, de longues discussions sur son économie ou sur l'esprit qui avait présidé à son élaboration. La commission aborda immédiatement la discussion des chapitres, et c'est à l'occasion de tel ou tel chapitre que certains délégués présentèrent des observations d'ordre général ou particulier. C'est ainsi que le délégué britannique se félicita qu'on ait combattu « le fléau de la surévaluation budgétaire » dans ses deux causes qui, pour lui, sont « le retard que mettent certains Etats à payer leurs contributions et le fait que le budget doit nécessairement être établi avant le début de l'année, de sorte qu'il n'est pas possible, au cours de l'année, de demander des crédits supplémentaires ». Il se prononça également en faveur du maintien du système selon lequel les contributions sont calculées en francs-or, tandis que le budget des dépenses demeure exprimé en francs suisses. Quant à la politique tendant à stabiliser les contributions, elle lui paraît également recommandable. Les Etats membres trouvent évidemment plus commode une unité de répartition qui ne varie pas ou qui varie peu. Il importe toutefois d'éviter « une stabilisation artificielle des dépenses,

(1) Voir dernier rapport, FF 1936, III, 511.

obtenue par une surévaluation budgétaire durant les années prospères ». L'essentiel, précise le représentant du Royaume-Uni, « c'est que la stabilisation soit réalisée par des moyens sains ». Le délégué suisse, M. Rappard, exprima, de son côté, « le vœu que les bureaux auxiliaires du secrétariat et du bureau international du travail soient fusionnés dans toute la mesure du possible ». La commission de contrôle partage en principe ce point de vue, mais certaines difficultés se sont présentées dans la pratique.

Le représentant de l'Inde se plaint que son pays, qui est au cinquième rang des contribuables de la Société des Nations, ne soit pas suffisamment représenté au secrétariat. Il fait un appel pressant au secrétaire général pour que soit redressé le tort fait à l'Inde.

Au chapitre concernant le bureau international du travail, son directeur, M. Butler, signale, entre autres, que l'intervention de ses services a été de plus en plus sollicitée au cours de ces dernières années. « L'un des effets les plus frappants de la crise économique que le monde a traversée ces cinq dernières années, fait-il observer, a été de donner plus de force à ce sentiment que les conséquences sociales de la crise, le chômage, l'abaissement du niveau de vie et les divers états consécutifs aux troubles qu'elle crée, constituent des événements que, non seulement on peut, mais que l'on doit empêcher, tout au moins dans une large mesure. » Ce fait a été illustré, en particulier, par la conférence du travail de cette année, qui fut « la plus importante que l'on ait jamais tenue, tant par le nombre des participants que par l'ampleur de son ordre du jour ». Malgré le surcroît de besogne qui en est résulté pour le bureau international du travail, M. Butler constate « que le montant demandé aux Etats membres de la Société des Nations est de 208 000 francs inférieur au montant demandé pour l'exercice 1937 ».

Nombre de délégués, notamment des représentants de l'Amérique du sud, félicitent le bureau international du travail de son activité. M. Rappard salue, en particulier, l'idée de convoquer une conférence d'inspecteurs du travail, car « ses fonctions lui ont permis de se faire une idée de l'écart considérable qui existe entre l'effort effectué pour élaborer des conventions... et l'amélioration apportée au sort des ouvriers ». Les inspecteurs du travail pourront sans doute suggérer des améliorations à cet égard. Notre représentant appelle, d'autre part, l'attention sur les difficultés de contrôle qui se présentent, quant au budget du bureau international du travail, pour les Etats non représentés à son conseil d'administration, auquel incombe le soin d'établir les prévisions budgétaires. M. Osusky, président de la commission de contrôle, reconnaît que cette difficulté existe, mais, si la commission n'a pas la possibilité d'examiner le projet de budget du bureau international du travail d'une façon aussi détaillée que celui du secrétariat, cela ne l'a pas empêchée d'exercer ses prérogatives essentielles. Elle n'a jamais admis que le vote dudit budget fût une simple formalité; elle a présenté ses observations lorsqu'elle le jugeait nécessaire. M. Rappard ne

critique pas moins le système constitutionnel actuellement en vigueur « en raison du malaise qu'éprouvent les Etats non représentés au conseil d'administration du fait qu'ils ne peuvent exercer un contrôle effectif sur les dépenses engagées ». « Il serait dans l'intérêt de l'organisation internationale du travail, déclare notre délégué, que le budget fasse l'objet du même contrôle par la conférence que celui de la Société des Nations par l'assemblée. » M. Butler relève qu'un Etat a toujours la faculté de soulever des questions d'ordre budgétaire à la conférence du travail et si l'on a le sentiment que le système actuel ne donne pas satisfaction, il appartiendrait à la délégation suisse de soulever, le cas échéant, la question devant la conférence du travail. Une telle intervention ne serait nullement déplacée.

Le budget du bureau international du travail, de même que celui de la cour permanente de justice internationale, furent adoptés ensuite sans observations.

Après avoir examiné, comme chaque année, toute une série de questions d'ordre administratif et financier, la quatrième commission adopta finalement le *budget des dépenses* sous la forme suivante:

	Francs suisses
1. Secrétariat	15 929 331
2. Organisation internationale du travail	8 335 272
3. Cour permanente de justice internationale	2 894 516
4. Comité central permanent de l'opium	124 064
5. Office international Nansen pour les réfugiés.	207 109
6. Immeubles à Genève	1 584 000
7. Pensions	1 713 791
8. Etablissement des Assyriens de l'Irak	300 000
9. Haut commissariat pour les réfugiés provenant d'Allemagne	73 168
10. Fonds à la disposition de la commission de contrôle en vue de dépenses résultant de la dépréciation de certaines monnaies	1 040 000
11. Haut commissaire de la Société des Nations à Dantzig	72 000
Total	<u>32 273 251</u>

Le budget correspondant des recettes s'élève à la somme de 22 682 148.34 francs-or. Le budget des recettes accuse donc une augmentation de 3 089 123 francs suisses (env. 2 185 000 francs-or) sur le budget de 1937.

2. *Traitements du personnel.* — A la demande du secrétariat et du bureau international du travail, la commission de contrôle proposait de revenir sur la décision prise par l'assemblée en 1932 et confirmée en 1934 et qui réduisait de 10 pour cent l'échelle des traitements pour les *nouveaux* contrats et les promotions, pour autant que le salaire atteignait ou dépassait

6500 francs. Elle n'invoquait pas, pour justifier cette nouvelle hausse des salaires, une augmentation du coût de la vie en Suisse; elle faisait valoir les difficultés auxquelles se heurterait le recrutement du personnel international. Cette proposition, assez mal étudiée d'ailleurs, fut vivement critiquée par plusieurs délégués. La délégation suisse, pour sa part, s'opposa à l'amélioration de situations qui peuvent être considérées, toutes proportions gardées, comme très favorables. M. Rappard souligna que le gouvernement suisse avait imposé à ses fonctionnaires, qui sont de beaucoup moins payés que ceux de la Société des Nations, une réduction de 15 pour cent. Serait-il équitable, dans ces conditions, d'augmenter encore l'écart existant entre les traitements payés à Genève et ceux que payent les autres administrations nationales? Notre représentant conteste, d'autre part, qu'on ne puisse obtenir avec un traitement moyen de 15 000 francs suisses, franc de tout impôt, le concours d'excellents collaborateurs étrangers. Il fit valoir que le directeur général des chemins de fer fédéraux, qui a sous ses ordres quelque 30 000 agents, est moins bien rétribué qu'un simple membre de section du secrétariat. M. Rappard invite le secrétariat et le bureau international du travail à la modération, car la Société des Nations, dit-il, « souffre de la réputation qu'elle s'est acquise de faire à ses fonctionnaires un sort trop brillant ». Le délégué du Chili se montre tout aussi catégorique. « Dans un monde, déclare M. Garcia-Oldini, où la misère est générale et où les salaires ont de la difficulté à se maintenir à un niveau de crise, il est peu opportun de déclarer que les fonctionnaires de la Société des Nations doivent voir augmenter leurs traitements. La comparaison, ajoute-t-il, que le délégué de la Suisse a faite entre les traitements de la Société des Nations et ceux des autorités cantonales et fédérales peut être étendue à la presque totalité des pays. » Le délégué de la Belgique n'est pas d'un autre avis. Il faut tenir compte, dit M. Carton de Wiart, « de comparaisons propres à alimenter les campagnes et les polémiques », car le traitement d'un fonctionnaire moyen de la Société des Nations est supérieur à celui du premier ministre belge.

Après une discussion dans laquelle MM. Avenol et Butler maintinrent leur proposition de relèvement, il fut décidé, par 18 voix contre 15, d'ajourner l'examen de la question à l'année prochaine.

3. *Contributions aux dépenses de la Société des Nations.* — Le comité spécial des contributions constitué l'an dernier présentait à l'assemblée un rapport dans lequel il faisait connaître la situation exacte tant en ce qui concerne les contributions afférentes aux exercices 1936 et 1937 qu'en ce qui concerne les contributions consolidées et les contributions arriérées. Les paiements effectués au titre des derniers exercices sont relativement satisfaisants; le pourcentage des contributions recouvrées afférentes à l'exercice courant, comme on l'a vu plus haut, n'a jamais été aussi élevé. Il n'en reste pas moins qu'au cours des six premiers mois de 1936, trente-trois

Etats n'avaient effectué aucun versement et dix-neuf d'entre eux n'avaient pas indiqué de date pour leurs paiements. Le comité estime qu'à cet égard, la situation doit être améliorée. « Les membres de la société qui s'acquittent régulièrement de leurs contributions, disait son rapport, se rendront compte que leur propre intérêt ne leur permet pas de laisser les autres Etats membres négliger leurs obligations financières envers la société, obligations qui, d'autre part, ont été à diverses reprises l'objet d'allègements à la suite de la revision du barème des contributions. »

Les contributions consolidées qui, au 31 août 1936, s'élevaient à 7 729 816 francs-or, donnent encore lieu à certaines inquiétudes. Malgré les réductions considérables dont ils avaient bénéficié à la suite d'accords avec la Société des Nations, cinq Etats seulement, sur onze, avaient, au mois d'août, effectué des paiements pour l'année courante.

Quant aux contributions arriérées, la situation va s'améliorant. Au 30 juin 1937, les sommes dues s'élevaient à 1 119 567 francs-or (3 579 944 francs-or au 31 décembre 1935). Un assainissement progressif se dessine de ce côté-là aussi.

Au cours de la discussion, le délégué de l'Inde se plaignit des pays qui n'acquittent pas à temps leurs contributions. Les arriérés devraient, selon lui, être productifs d'intérêts. « Il est tout à fait injuste, déclara-t-il, que les Etats qui ne sont pas ponctuels ou ne s'acquittent que de façon irrégulière jouissent des mêmes droits que ceux qui remplissent régulièrement leurs obligations. » M. Rappard déclara, de son côté, au nom de la délégation suisse, que les arrangements intervenus avec les Etats débiteurs avaient été souvent trop généreux. Certains pays ont obtenu, pour payer une vingtaine de mille francs, un délai de vingt ans. C'est excessif.

Le mandat du comité des contributions est renouvelé pour une année, mais comme il faut éviter tout ce qui serait de nature à encourager les Etats à ne pas payer intégralement leurs dettes, il est entendu qu'il n'aura plus qualité pour proposer de nouveaux arrangements avec d'autres débiteurs.

4. *Barème de répartition des dépenses.* — Certaines délégations se plaignent des inégalités que leur paraît comporter le barème de répartition actuellement en vigueur; elles voudraient qu'une commission spéciale s'occupât sans tarder de sa revision. La commission jugea la proposition prématurée, le barème actuel étant applicable jusqu'au 31 décembre 1939. Sur la proposition du Mexique, elle adopta cependant une résolution invitant les gouvernements à « lui communiquer toutes suggestions susceptibles d'éclairer l'assemblée de 1938 et l'organe que celle-ci pourra instituer pour établir le futur barème » (1).

(1) Voir résolution à l'annexe, p. 621—622.

5. *Composition de la commission de contrôle.* — On se souviendra qu'à la suite d'une nouvelle intervention de la délégation suisse en 1936, cette question avait été renvoyée à l'examen d'une commission de trois membres dont faisait partie M. Rappard (1). Cette commission présentait à l'assemblée des conclusions qui, tout en assurant un roulement effectif dans l'élection des membres de la commission de contrôle, maintenait une certaine stabilité dans le travail de cette commission. D'après le système proposé, chaque membre de la commission de contrôle est élu pour trois ans avec possibilité d'être réélu pour une nouvelle période de trois ans. Est maintenue la règle selon laquelle un membre qui a siégé pendant deux périodes complètes et consécutives de trois ans ne sera pas rééligible durant les trois années suivantes. Le comité exprimait, à ce propos, l'espoir que, « pour permettre à un nombre d'Etats aussi considérable que possible d'avoir l'occasion de se familiariser avec les travaux de la commission et avec les finances de la société, les membres de la commission non rééligibles... ne seront pas remplacés par des personnes appartenant à la même nationalité ».

Le projet fut adopté tel quel par la quatrième commission après une brève discussion au cours de laquelle M. Rappard caractérisa le système nouveau en ces termes: ni bouleversement, ni pétrification. C'est ce que nous demandons depuis des années. Espérons qu'on ne sera pas amené, pour des raisons personnelles ou autres, à faire de nouveau échec, lors des élections futures, au principe du roulement, principe essentiellement démocratique auquel nous tenons.

6. *Caisse des pensions du personnel.* — Comme chaque année, un rapport du conseil d'administration de la caisse des pensions du personnel avait été adressé à l'assemblée pour la renseigner sur les principales questions touchant à l'administration de la caisse. Le conseil d'administration proposait, entre autres, « qu'il n'y ait, pour l'année 1938, aucune modification du pourcentage des traitements, soumis à retenue, des membres de la caisse, qui constitue la contribution à cette caisse et qui a été jusqu'à présent de 9 pour cent ». Au cours de la discussion, M. Rappard, président du conseil d'administration, indiqua que le nombre des bénéficiaires était de 953 et que les avoirs de la caisse représentaient près de 24 millions. Il signala, d'autre part, qu'à la suite de la dévaluation du franc suisse, « le déficit qu'accusaient les comptes s'était transformé en un excédent très sensible » grâce à l'esprit de prévoyance des conseillers financiers de la caisse, « qui, chaque année, avaient préconisé le placement d'une fraction importante des avoirs en or ». « L'opération, précisa M. Rappard, n'avait nullement le caractère d'une spéculation contre le franc suisse; les conseillers avaient le sentiment que la caisse étant appelée à assurer la retraite

(1) Voir dernier rapport, FF 1936, III, 517.

de fonctionnaires dont la plupart iraient vivre hors de Suisse et convertir leur prestation en d'autres monnaies, la situation de la caisse était un peu différente de celle des sociétés d'assurance ordinaires. » Pour l'avenir, exposa M. Rappard, la situation reste délicate. Si elle voulait se conformer aux prévisions des auteurs de son statut, la caisse serait tenue de retirer 4 1/2 pour cent de ses placements. Or, actuellement, c'est impossible, les Etats dont le crédit est le mieux établi empruntant seulement à 3 pour cent. Comment alors concilier les exigences de la sécurité, qui est le premier devoir des administrateurs de la caisse, et celles du rendement ? Pour le moment, le comité de placement a conseillé de vendre tout l'or détenu par la caisse, « jugeant qu'une seconde dévaluation du franc suisse est improbable ». Après un échange de vues au cours duquel divers orateurs félicitent le conseil d'administration de sa gestion, tandis que d'autres expriment certaines craintes quant à l'avenir, il est décidé de confier le placement des fonds au secrétaire général et à la commission de contrôle, qui ne se prononceront qu'« après consultation d'un comité des placements de trois membres nommés par le conseil sur la proposition du comité financier » (1).

7. *Collaboration technique avec la Chine.* — Il s'agit d'une aide sanitaire à accorder à la Chine pour lui permettre de lutter, au cours de sa guerre avec le Japon, contre le danger d'une propagation rapide des épidémies « en raison des migrations massives que déterminent les événements actuels ». Le problème, à la demande de la délégation chinoise, avait été discuté d'abord au conseil de la Société des Nations (2), qui l'avait renvoyé, pour

(1) Voir résolution à l'annexe, p. 620.

(2) Le comité du conseil constitué en 1933 pour s'occuper de la collaboration technique entre la Société des Nations et la Chine, après avoir examiné attentivement la situation, avait soumis au conseil un rapport qui fut unanimement approuvé et qui se terminait par la résolution suivante:

« Le comité du conseil,

Ayant examiné la lettre et le mémorandum que la délégation chinoise a adressés au secrétaire général et dans lesquels, après avoir décrit la situation critique résultant pour la Chine d'épidémies dangereuses qui menacent d'éclater ou sévissent déjà, le gouvernement chinois demande que toutes les ressources disponibles pour la collaboration technique avec la Chine soient immédiatement utilisées pour aider les autorités chinoises compétentes à faire face à la situation;

Considérant que les épidémies risquent de se propager non seulement sur le territoire chinois, mais aussi au delà des frontières et dans les pays d'outre-mer;

Considérant que la compétence du comité est limitée à la collaboration technique avec le gouvernement chinois et notamment à la désignation, comme cela a été le cas par le passé, de conseillers et de techniciens qui, par leurs connaissances et leur expérience, sont particulièrement aptes à résoudre les problèmes d'hygiène;

Convaincu, en outre, que l'ampleur du problème à résoudre, comme le montre le mémorandum en question, exige des ressources dépassant considérablement les crédits actuellement disponibles pour la collaboration technique avec la Chine;

décision, à l'assemblée. Le projet, qui présentait un caractère essentiellement humanitaire, éveilla de la sympathie parmi toutes les délégations; il se présentait cependant dans des conditions assez spéciales, étant donné qu'en raison des circonstances, aucun plan quelconque d'assistance n'avait encore été esquissé par les services techniques compétents. La commission de contrôle, qui avait été chargée d'examiner la question au point de vue financier, exposait, dans un bref rapport, « que la somme de deux millions de francs suisses constituait la limite raisonnable du concours pécuniaire susceptible d'être fourni, dans des circonstances aussi inopinées qu'exceptionnelles, par la Société des Nations ». Cette somme, d'après son projet, devait être obtenue par l'affectation intégrale à l'œuvre de secours de la contribution chinoise pour 1937, soit 1 369 335 francs (à déduire de cette somme un montant de 422 000 francs environ revenant au bureau international du travail et à la cour permanente de justice internationale sur ladite contribution) et par l'inscription au budget d'une somme de 750 000 francs environ qui viendrait s'ajouter au crédit de 450 000 francs déjà prévu pour la collaboration technique avec la Chine ⁽¹⁾.

Cette combinaison rencontra, avec certaines réserves sur la procédure suivie en l'occurrence, l'approbation de la commission. Il fut cependant décidé, eu égard au caractère tout exceptionnel de ce crédit, de charger la commission de contrôle « d'étudier de très près les propositions » du comité technique désigné pour arrêter le plan de l'assistance sanitaire et de contrôler ainsi l'usage qui sera fait du montant de deux millions.

F. Questions sociales et humanitaires.

La cinquième commission s'est occupée, comme l'année précédente, des questions sociales (protection de l'enfance, traite des femmes et des

Considérant néanmoins qu'au point de vue technique, il n'est pas compétent pour exprimer un avis sur la valeur intrinsèque d'un plan d'action quelconque:

Recommande au secrétaire général de fournir immédiatement toutes les ressources disponibles nécessaires en vue d'aider les autorités chinoises à organiser sans délai la lutte contre les épidémies, le cas échéant dans le cadre d'un plan plus vaste dont l'application pourrait éventuellement être décidée, mais sans attendre que celui-ci soit mis à exécution;

Attire l'attention du conseil sur la gravité de la situation qui, à défaut d'une aide rapide, risque de menacer des territoires limitrophes ou même éloignés;

Prie le conseil d'examiner s'il n'y aurait pas lieu d'inviter l'assemblée, au cours de sa session actuelle, à augmenter sensiblement les crédits qu'elle vote habituellement chaque année pour la collaboration technique avec la Chine, afin qu'on puisse disposer des ressources nécessaires pour appliquer un plan qui devrait être élaboré, aussitôt que possible, par le comité d'hygiène ou par un comité, institué spécialement à cet effet, qui pourrait au besoin s'adjoindre des experts par voie de cooptation. »

(1) La contribution des membres de la Société des Nations ne sera pas pour autant augmentée, une somme globale d'environ 2 170 000 francs suisses étant restituée aux Etats membres sur le solde de l'excédent de 1936.

enfants, assistance aux étrangers indigents), des stupéfiants, des questions pénales et pénitentiaires, ainsi que de l'activité de l'union internationale de secours.

1. *Questions sociales.* — Le comité de la protection de l'enfance et celui de la traite des femmes ont été fondus en un seul organe, la commission consultative des questions sociales. La Suisse a été appelée à faire partie de cette commission, qui comprend actuellement vingt et un pays. Nous y sommes représentés par M. Camille Gorgé, conseiller de légation, chef de la section de la Société des Nations au département politique.

Parmi les questions traitées par la nouvelle commission dans sa session d'avril 1937, il y a lieu de mentionner le programme des travaux futurs, la collaboration avec les autres organisations techniques de la Société des Nations, la formation des personnes qui s'occupent du service social, le problème des enfants dévoyés ou en danger moral, celui des enfants illégitimes, les principes applicables aux tribunaux pour mineurs, le cinématographe, la création d'un périodique consacré aux questions sociales, etc. La commission consultative s'est aussi occupée de l'avant-projet de convention relatif à la prostitution d'autrui, au sujet duquel trente-sept pays, dont la Suisse, avaient fait connaître leurs observations. Ce projet, qui vise la traite à l'intérieur de chaque pays et l'activité des souteneurs ⁽¹⁾, a été remanié. Un sous-comité, qui s'est réuni ensuite à Paris en juin 1937, a recommandé, au surplus, qu'au lieu de formuler des réserves lors de la signature de la convention, les pays réglementant encore la prostitution fissent une déclaration d'après laquelle ils s'efforceraient de modifier leur législation dans un avenir rapproché. La commission a enfin pris acte des résultats de la conférence des autorités centrales des pays d'Orient, tenue à Bandoeng (Java), en février 1937. La conférence se prononçait en faveur de l'abolition des maisons de tolérance et de la création, en Orient, d'un bureau spécial de la Société des Nations, pour aider les gouvernements à combattre, dans ces régions, la traite des femmes et des enfants.

Ces travaux furent l'objet, au sein de la cinquième commission, d'un débat qui aboutit à la rédaction d'un rapport unique sur la protection de l'enfance, la traite des femmes et des enfants et l'assistance aux étrangers indigents, ainsi que de cinq résolutions dont on trouvera le texte à l'annexe ⁽²⁾.

a. *Protection de l'enfance.* — Le rapporteur, M^{me} Malaterre-Sellier (France), insista sur l'importance toujours croissante du service social et sur l'émulation que créerait la publication d'un bulletin se rapportant aux activités de la Société des Nations dans le domaine social. Comme

⁽¹⁾ Voir notre rapport sur la XVII^e assemblée, du 18 décembre 1936, FF 1936, III, 520.

⁽²⁾ Voir page 623 s.

d'habitude, plusieurs délégués saisirent cette occasion d'exposer devant la commission les progrès accomplis dans leur pays en matière de protection de l'enfance. M^{lle} Ferrière (Suisse) fournit des informations sur l'organisation des écoles de service social qui existent à Genève, Lucerne et Zurich. La question du bulletin spécial à publier en matière sociale fut assez longuement discutée. La déléguée du Mexique insista pour que le bulletin fût traduit en espagnol, tandis que notre représentant montra l'intérêt qu'aurait pour nous une édition allemande. Au nom de la Roumanie, M^{lle} Vacaresco intervint, comme elle l'avait déjà fait les années précédentes, pour que fut étudié le problème de l'abandon de famille.

b. Traite des femmes et des enfants. — Le rapporteur appela l'attention sur les progrès de la législation internationale relative à la traite des femmes et des enfants. Actuellement, cinquante Etats sont parties à la convention de 1921 sur la traite des femmes; quarante-huit Etats sont liés par celle de 1923 pour la répression de la circulation et du trafic des publications obscènes; quant au nombre des pays qui appliquent la convention du 11 octobre 1933 pour la répression de la traite des femmes majeures, il s'élève à vingt-deux. Le rapporteur se plut, d'autre part, à souligner les progrès accomplis, quant à l'abolition des maisons de tolérance, dans divers pays tels que l'Argentine, l'Uruguay et le Japon, et rappela l'élaboration en France d'un projet de loi concernant la prophylaxie des maladies vénériennes, ainsi que la répression de l'incitation publique à la débauche et du proxénétisme.

M^{lle} Yen (Chine) appuya vivement, de son côté, l'idée de créer un bureau central en Orient. Elle releva les difficultés rencontrées par le gouvernement chinois dans sa lutte contre la traite, difficultés dues au manque de coordination entre les efforts des autorités chinoises, d'une part, et ceux des autorités des « settlements » étrangers et des colonies des puissances occidentales, d'autre part.

c. Assistance aux étrangers indigents. — En septembre 1937, le conseil de la Société des Nations avait renvoyé au comité d'experts ⁽¹⁾ les observations des gouvernements relatives au second projet de convention multilatérale pour l'assistance aux étrangers indigents. Ce comité se réunira probablement au début de 1938. M^{lle} Ferrière rappela, à ce propos, que le gouvernement suisse n'avait pu se rallier à un projet de convention multilatérale pour l'assistance aux étrangers indigents, mais que ses représentants au comité d'experts s'étaient montrés disposés, en revanche, à élaborer, au besoin, un projet-type de traité bilatéral.

Le rapporteur signala, d'autre part, la réunion, tenue à Bruxelles, en août 1937, d'un comité d'experts convoqué par l'institut de Rome

(¹) Voir notre rapport sur la XVII^e assemblée, du 18 décembre 1936, FF 1936, III, 520.

pour l'unification du droit privé afin d'étudier le problème de l'exécution à l'étranger des obligations alimentaires.

2. *Contrôle et trafic des stupéfiants.* — Depuis la dernière assemblée, la commission consultative du trafic de l'opium et autres drogues nuisibles avait tenu sa session annuelle du 24 mai au 12 juin 1937. Elle avait voué plus spécialement son attention aux résultats de l'application des conventions existantes, au trafic illicite, à la situation créée de ce fait en Extrême-Orient, ainsi qu'aux travaux préparatoires d'une conférence en vue de la limitation et du contrôle de la culture du pavot à opium et de la production de l'opium brut ⁽¹⁾.

L'application toujours plus générale et plus stricte des conventions internationales, la coopération plus étroite entre les gouvernements, les administrations et les polices ont amené une amélioration notable de la situation. L'examen des statistiques des années 1931 à 1935 montre que non seulement le volume total de la fabrication licite des drogues a été considérablement réduit, mais encore que cette fabrication marque une forte tendance à se stabiliser au niveau des besoins mondiaux légitimes. Il y a toutefois lieu de signaler une augmentation sensible en 1936.

Il ressort malheureusement des déclarations faites à la commission consultative que, malgré les progrès accomplis par le gouvernement chinois dans l'application effective du plan de six ans, dont l'objet est de supprimer progressivement la culture et l'usage de l'opium, ainsi que l'emploi non médical des stupéfiants, la situation dans les régions de la Chine soumises à l'influence japonaise n'a fait qu'empirer au cours des années 1936 et 1937. Si, dans les trois principales provinces situées au sud de la grande muraille, la production de l'opium brut a diminué, le phénomène inverse a été constaté dans d'autres régions, notamment en Mandchourie et dans le Hopei, où sévit la fabrication clandestine des stupéfiants, alimentée non seulement par l'opium chinois, mais encore par l'opium iranien. Il est vrai que le Japon vient de renforcer sa législation contre les trafiquants par trois ordonnances nouvelles qui s'appliquent aussi aux ressortissants japonais en Chine.

En ce qui concerne les travaux préparatoires relatifs à la conférence en vue de limiter la culture du pavot et la production de l'opium brut, l'accord a pu se faire sur quelques principes au sein de la commission consultative de l'opium et des drogues nuisibles. Il a été précisé, entre autres, que le mandat de la conférence devrait être assez large pour pouvoir porter sur toute question concernant la production et l'usage de la plante de pavot et de l'opium.

Les débats de la cinquième commission furent ouverts par un exposé du rapporteur, M. da Matta (Portugal), sur la ratification de la convention

(1) Voir notre rapport sur la XVII^e assemblée, FF 1936, III, 521 à 523.

pour la répression du trafic illicite des drogues nuisibles, de 1936, ainsi que sur les travaux préparatoires de la conférence internationale pour la limitation de la culture du pavot et de la production de l'opium brut. La convention de 1936 n'ayant été ratifiée jusqu'à présent que par l'Inde, M. da Matta insista sur le fait que la réglementation rigoureuse qui avait été instituée par les conventions de 1912, 1925 et 1931 ne pourrait être entièrement efficace que si l'accord signé l'an passé entraînait en vigueur. Il s'attacha ensuite à démontrer que la limitation des matières premières qui servent à la fabrication des stupéfiants attaquerait le mal à sa racine et mettrait fin aux progrès alarmants de la fabrication clandestine.

Au cours de la discussion, Miss Ward (Royaume-Uni) donna connaissance d'une loi sur les stupéfiants, entrée en vigueur en Mandchourie en juillet 1937, qui prévoit un contrôle extrêmement minutieux de la fabrication, de la fourniture et de l'exportation des drogues nuisibles. M. Hoo Chi-tsai (Chine) fit savoir que son gouvernement attache la plus grande importance à la conférence sur la culture et qu'il mettrait tout en œuvre pour assurer le succès de cette réunion. Il souligna une fois de plus les efforts entrepris par la Chine contre la fabrication et le trafic illicites des stupéfiants, tout en insistant sur le fait qu'il existe un grand nombre de trafiquants auxquels s'appliquent, non pas les lois chinoises, mais des lois nationales qui ne prévoient que des pénalités insuffisantes.

Le débat clos, la commission adopta les résolutions dont nous reproduisons la teneur à l'annexe de ce rapport (1).

3. *Questions pénales et pénitentiaires.* — Depuis la dernière session de l'assemblée, neuf gouvernements avaient transmis au secrétariat de la Société des Nations des informations relatives au régime pénal et pénitentiaire et à la mise en œuvre de l'ensemble des règles pour le traitement des prisonniers précédemment approuvé par l'assemblée. Le nombre des rapports gouvernementaux sur cette question s'élevait ainsi à quarante.

Le rapporteur, M. Hearne (Irlande), se plut à constater l'amélioration apportée au traitement des prisonniers grâce à l'appui de la Société des Nations. Il rendit également hommage à la collaboration des diverses organisations techniques internationales et, en particulier, aux travaux du professeur Simon van der Aa, secrétaire de la commission internationale pénale et pénitentiaire. Il attira, d'autre part, l'attention sur le problème du traitement des « accusés » et des témoins, soulevé par la « Howard League for Penal Reform », et sur celui de l'expulsion des délinquants étrangers ou sans nationalité après expiration de leur peine. M. Pella (Roumanie) rappela, de son côté, l'enquête ouverte par la commission internationale pénale et pénitentiaire sur le nombre des prisonniers de plus de dix-huit ans et sur les moyens de réduire ce nombre. Le représentant

(1) Voir page 622s.

de la France donna, en outre, connaissance de diverses réformes apportées au régime des maisons d'éducation surveillée et releva que le parlement français avait été saisi d'un projet de loi supprimant le bagne.

La cinquième commission n'adopta pas de résolution particulière; elle se borna à consigner ses conclusions dans un rapport. Le secrétaire général était chargé, d'une part, d'inviter les diverses organisations internationales à présenter leurs suggestions au sujet des mesures à prendre en vue de protéger prévenus et témoins contre tous moyens de contrainte physique ou mentale, et, d'autre part, de prier la septième conférence internationale pour l'unification du droit pénal, qui aura lieu au Caire en janvier 1938, d'inscrire à son ordre du jour la question de la situation des condamnés après leur libération.

4. *Union internationale de secours.* — M. Parra-Pérez (Vénézuéla) exposa que, bien qu'elle n'eût pas à prêter son assistance au cours du dernier exercice, l'union internationale de secours n'avait cessé de se préparer à assumer la mission qui lui avait été conventionnellement confiée. C'est ainsi qu'elle avait organisé, avec le concours du gouvernement français, la première conférence internationale pour la protection contre les calamités naturelles, tenue à Paris du 13 au 17 septembre 1937. Le comité exécutif continue d'étudier le problème de l'application des principes de l'assurance à la protection contre les calamités et il s'efforce de gagner de nouveaux pays à la convention du 12 juillet 1927.

G. Questions politiques.

L'assemblée avait renvoyé, comme d'habitude, deux questions, les mandats et les réfugiés, à l'examen de la sixième commission. A ces questions vint s'ajouter, cette année, le problème espagnol. Quant au conflit sino-japonais, il fut traité, comme on le verra plus loin, par le comité consultatif d'Extrême-Orient, qui ne s'était plus réuni depuis le mois de mai 1934.

1. *Mandats.* — Comme l'année précédente, l'œuvre accomplie par la commission permanente des mandats au cours de l'exercice écoulé fut exposée et commentée par le délégué de la Norvège, M. Lange. Il se félicite que la commission ait voué plus d'attention au principe de la porte ouverte dans les territoires sous mandat. Il marque, d'autre part, son contentement au sujet des efforts qui ont été déployés, et avec succès, par la Société des Nations pour régler à l'amiable le litige d'Alexandrette entre la Turquie et la France, agissant au nom de la Syrie. Pour ce qui est de la Palestine, M. Lange souligne les difficultés inhérentes à la solution du partage; il rappelle que la commission des mandats, si elle s'est déclarée prête à examiner cette éventualité, n'a pas pour autant « adhéré de ce fait à l'idée de la création immédiate de deux Etats indépendants nouveaux ». Elle a estimé, au contraire, « qu'une prolongation de la période d'apprentissage

de la liberté politique que constitue le mandat serait absolument nécessaire pour chacun des deux Etats à créer ». L'attitude d'expectative adoptée par la commission devrait, selon le délégué norvégien, commander une certaine réserve de la part de l'assemblée.

La discussion générale, à laquelle prirent part plusieurs délégués, porta tout entière sur le problème palestinien. Le représentant de la Pologne, pays dont la population juive est relativement considérable, considère « que le foyer national juif devrait non seulement fournir à la nation juive les assises de sa vie spirituelle et politique, mais aussi ne pas décevoir les espérances qu'a fondées sur la réalisation des principes de la déclaration Balfour une grande partie de la communauté juive vivant dans le désespoir à l'ombre du mandat ». Il demande que ce foyer demeure en état « d'accueillir dans ses frontières une partie notable des masses juives, dont l'existence économique ne peut actuellement être assurée que par l'émigration ». Pour le délégué de l'Albanie, il serait possible de trouver un *modus vivendi* capable de donner satisfaction aux Juifs et aux Arabes. « Pourquoi, se demande-t-il, au lieu d'avoir en Palestine des petits Etats qui se querelleraient sans cesse et en appelleraient à la Société des Nations pour résoudre leurs différends, ne créerait-on pas des cantons comme en Suisse ? » L'Egypte et l'Irak prennent nettement parti pour l'intégrité du territoire palestinien. « Tous les arguments justifiant l'introduction des Juifs en Palestine, fait observer le délégué irakien Tawfik el Swaidy, sont fondés sur une série d'incohérences qui ne seraient qu'un objet de dérision si elles étaient appliquées ailleurs. » Le représentant de la Grande-Bretagne ne cache pas que, pour son gouvernement, il n'est pas d'autre solution que le partage; c'est la seule qui lui permette « de concilier les deux obligations qui lui incombent: celle qui figure à l'article 22 du pacte, d'après laquelle il doit travailler à amener le territoire sous mandat à son indépendance politique, et celle qui se trouve dans la déclaration Balfour, d'après laquelle il doit établir en Palestine un foyer national pour les Juifs ».

Selon les propositions du rapporteur, dont le rapport est intentionnellement bref eu égard au caractère délicat de la question, la commission adopta finalement une résolution qui fait confiance à la commission des mandats ainsi qu'au conseil et exprime, en particulier, « sa conviction que le problème de la Palestine, dont le conseil est actuellement saisi, sera équitablement résolu en tenant compte, dans la plus large mesure possible, de tous les intérêts légitimes entrant en jeu »⁽¹⁾.

2. *Réfugiés*. — S'acquittant du mandat que lui avait confié la dix-septième assemblée (2), M. Michael Hansson, président de l'office Nansen pour les réfugiés, avait élaboré, à l'usage des gouvernements, un rapport

(1) Voir résolution à l'annexe, p. 626.

(2) Voir notre rapport précédent, FF 1936, III, 561.

sur la liquidation de l'office jusqu'à fin 1938, ainsi que sur la dévolution des tâches de l'office après sa liquidation. Pour ce qui est de la liquidation de l'office lui-même, elle ne présente aucune difficulté, le personnel du bureau central et de ses dix-huit délégations à l'étranger bénéficiant de contrats qui ne vont pas au delà du 31 décembre 1938. Quant à la dévolution des tâches incombant à l'office, le rapport insistait sur l'importance de l'œuvre qui reste à accomplir. Sur les 600 000 réfugiés placés sous la protection de l'office Nansen, la grande majorité aurait encore besoin d'une aide efficace si l'on ne voulait pas qu'ils devinssent la proie de la misère. Si la liquidation du problème des réfugiés sarrois peut être envisagée pour la date prévue, il n'en est pas de même en ce qui concerne les réfugiés russes et arméniens, surtout en raison de la pénurie des ressources pécuniaires. C'est ainsi que près de 1000 familles de réfugiés arméniens restent encore à installer en Syrie. Le rapport soulignait, au surplus, la nécessité de maintenir les secours matériels aux réfugiés nécessiteux (généralisation du système du timbre Nansen, gestion du fonds humanitaire), les mesures d'assimilation graduelle des réfugiés, l'assistance pour leur établissement et l'amélioration de leur statut juridique.

Sir Neill Malcolm, haut commissaire pour les réfugiés d'Allemagne, de son côté, a recueilli, à la suite de démarches dont l'avait chargé la dernière assemblée, la signature de sept Etats — y compris celle de la Suisse — à l'arrangement provisoire concernant le statut de ces réfugiés, du 4 juillet 1936. L'émigration et l'établissement desdits réfugiés n'a pas fait de progrès depuis 1936 en raison des mesures restrictives édictées dans de nombreux pays, mesures qui ont eu notamment pour résultat d'accroître l'émigration dans certains pays limitrophes de l'Allemagne.

C'est sur la question de savoir si l'œuvre en faveur des réfugiés doit ou non être poursuivie sous une forme quelconque que s'ouvrit le débat au sein de la sixième commission. Sauf le représentant des Soviets, qui se borna à confirmer l'attitude de son pays à la dernière assemblée, tous les délégués se prononcèrent résolument pour l'affirmative et se rallièrent aux suggestions de M. Koht, ministre des affaires étrangères de Norvège, et de lord Cranborne (Royaume-Uni), qui préconisèrent la fusion en une institution unique de l'office Nansen et du haut commissariat de Londres. Certaines délégations insistèrent pour qu'il ne fût pas porté atteinte au principe suivant lequel les ressources de la Société des Nations ne doivent être affectées qu'à la protection juridique des réfugiés et ne sauraient servir à leur assistance ou à leur établissement.

Comme les années précédentes, il fut décidé de renvoyer tout le problème à un sous-comité. Celui-ci, qui était présidé par M. Motta, avait à émettre son avis, en premier lieu, sur l'octroi d'un crédit supplémentaire de 104 000 francs réclamé par l'office Nansen aux fins d'être à même de continuer son activité au cours de l'exercice prochain. L'U. R. S. S. s'étant prononcée

contre l'allocation du crédit, le sous-comité recommanda, à l'unanimité moins une voix, de transmettre, avec préavis favorable, la demande de crédit à la quatrième commission.

Au cours de la discussion qui s'engagea à la sixième commission, M. Stein (U. R. S. S.) fit valoir qu'en application du plan financier adopté par l'assemblée en 1931, l'office Nansen ne pouvait plus prétendre, pour 1938, qu'à un montant de 63 000 francs. M. Hansson objecta que ce plan était subordonné à l'accomplissement effectif de l'œuvre entreprise et que, d'ailleurs, l'assemblée avait toujours le pouvoir de revenir sur ses décisions antérieures. A la quatrième commission, la délégation soviétique persista dans son refus.

La même opposition se manifesta, au sous-comité, quant à la continuation de l'œuvre d'assistance après 1938. La majorité en prit son parti et présenta un projet de résolution qui reposait sur les principes suivants : 1^o comme le problème des réfugiés subsiste, il appelle une décision de l'assemblée sur l'avenir de l'œuvre d'assistance ; 2^o la Société des Nations continuera son œuvre de protection politique et juridique des réfugiés ; 3^o l'assemblée de 1938 réexaminera l'œuvre d'assistance dans son ensemble ; 4^o le secrétaire général soumettra aux gouvernements, avant le mois de mai prochain, un plan détaillé sur la continuation de l'œuvre d'assistance après 1938.

Devant la commission plénière, le représentant soviétique déclara que son gouvernement était dans l'impossibilité de se rallier à une prolongation de l'œuvre au delà du terme qui avait été antérieurement fixé. Cette opposition devant empêcher toute décision à l'assemblée, M. Grumbach, délégué de la France, suggéra à la commission de renoncer à saisir la présente assemblée de la question et de la renvoyer, pour gagner du temps, au comité qui avait été précédemment constitué pour l'assistance internationale aux réfugiés ; celui-ci ferait ensuite rapport au conseil avant la prochaine assemblée. Lord Cranborne objecta que cette solution, tout ingénieuse fût-elle, ne permettait pas d'obtenir l'essentiel, à savoir un engagement formel des gouvernements quant à l'avenir de l'œuvre d'assistance. C'était placer la Société des Nations devant l'inconnu. Après une intervention de M. Motta, rapporteur, qui demandait que la commission prit nettement ses responsabilités, la proposition française ne fut pas retenue et les propositions du sous-comité furent mises aux voix. Les parties de la résolution relatives aux réfugiés provenant d'Allemagne et aux travaux en cours de l'office Nansen rallièrent l'unanimité, tandis que les parties touchant l'avenir même de l'œuvre se heurtèrent, comme on s'y attendait, à l'opposition de l'U. R. S. S. (1). La délégation française se réserva de reprendre sa proposition de conciliation devant l'assemblée. On verra, au prochain

(1) Voir, au sujet du vote de l'assemblée, p. 606.

chapitre, de quelle manière elle fut présentée par quatre délégations à l'assemblée et ce que décida finalement cette dernière.

3. *Situation en Espagne.* — C'est à la demande de la délégation espagnole elle-même que la question avait été renvoyée à la sixième commission. Celle-ci entendit un long exposé de M. del Vayo, qui demandait, entre autres, « que l'on reconnaisse l'agression dont l'Espagne a été l'objet de la part de l'Allemagne et de l'Italie » et que « la Société des Nations examine de toute urgence la façon de mettre fin à cette agression ». « Si, ajoutait-il, la Société des Nations ... n'est pas en mesure de prêter à l'Etat victime de l'agression l'assistance active à laquelle il a droit selon le pacte, qu'elle ne commette pas au moins l'iniquité de l'empêcher d'acquérir les moyens de se défendre pour son propre compte. » M. Delbos, au nom de la France, exposa dans quel esprit son gouvernement avait convié les puissances européennes « à prendre en commun des engagements de non-intervention ». Il n'était pas conforme, selon lui, « à l'intérêt de la paix et à celui de l'Espagne même de laisser se développer une compétition » dans l'aide matérielle qui serait apportée aux deux partis adverses. « Les idéologies se heurtaient déjà; les peuples devaient-ils se heurter aussi? » « S'il est une chose incontestable, déclara le représentant de la France, c'est que la politique de non-intervention, telle qu'elle avait été conçue, répondait, dans son principe, à l'interprétation la plus stricte du pacte. » C'est d'ailleurs grâce à cette politique que « la paix européenne, en dépit de mille menaces et à travers mille dangers, a pu jusqu'ici être sauvegardée ». Cela dit, le délégué français reconnaît que « de graves manquements ont été commis » au principe de non-intervention, mais son gouvernement est décidé à s'employer de tout son pouvoir « pour rendre vraiment réelle l'application des engagements contractés ». Pour le représentant du Royaume-Uni, l'accord de non-intervention est venu à son heure, car « il était essentiel, il était urgent d'empêcher que le conflit international ne débordât des limites de l'Espagne et ne s'étendît sur toute l'Europe ». Il y a eu des violations de l'accord, mais le gouvernement britannique n'a jamais varié dans son attitude: « C'est au peuple espagnol qu'il appartient de décider de la forme de gouvernement qu'il désire avoir. »

Le délégué du Mexique fait cause commune avec M. del Vayo. « Pour nous, déclare-t-il, il n'y a pas de doute qu'il existe une agression contre l'indépendance politique de l'Espagne, quand, intervenant dans ses affaires intérieures, on appuie une faction soulevée contre le gouvernement constitutionnel, afin de faire triompher une idéologie déterminée. » Quant à M. Koht, représentant de la Norvège, il estime que la Société des Nations ne peut pas se confiner dans le silence; elle a le devoir d'agir. Elle devrait faire plus que condamner « l'intervention militaire de nations étrangères dans la lutte civile de l'Espagne »; elle devrait s'efforcer d'obtenir une suspension des hostilités à la faveur de laquelle « on rechercherait, avec

l'aide de la Société des Nations, les modalités d'une solution pacifique du conflit ». Aux yeux de M. Litvinoff (U. R. S. S.), la politique de non-intervention a été un échec; il faudrait trouver une autre méthode d'action. D'autres délégués, ceux de l'Autriche, de la Hongrie et de la Pologne, invitent, au contraire, à la prudence et après que le représentant espagnol eut encore protesté contre ce qu'il appelle « la fiction de la politique de non-intervention », toute l'affaire fut renvoyée à un comité de rédaction.

La tâche de ce dernier fut extrêmement laborieuse; ce n'est qu'après trois longues séances où se manifestaient des vues fort divergentes qu'il parvint à se mettre d'accord sur un projet de résolution. Ce projet provoqua, à la commission, une assez longue discussion; plusieurs délégués considéraient que, sur certains points, il n'était pas suffisamment explicite ou qu'il était trop. C'est ainsi que M. de Valera (Irlande) se refusait à envisager, au cas où le retrait des combattants étrangers ne pourrait être obtenu, la fin de la politique de non-intervention. Malgré ces réserves, le projet fut adopté par la majorité de la commission tel qu'il était sorti des délibérations du comité de rédaction. Comme on le verra plus loin, la résolution ne fut pas adoptée par l'assemblée (1).

4. *Conflit sino-japonais.* — Se fondant sur les articles 10, 11 et 17 du pacte, le gouvernement chinois a adressé, le 30 août et le 12 septembre, deux appels au conseil de la Société des Nations pour lui exposer dans quelles conditions s'était produite et se développait ce qu'il appelait « l'agression japonaise en Chine ». Le premier appel s'achevait en ces termes: « En troublant ainsi délibérément la paix de l'Extrême-Orient, le Japon a violé les principes fondamentaux du pacte de la Société des Nations. Utilisant la guerre comme instrument de politique nationale et méprisant tous les moyens pacifiques pour le règlement des controverses internationales, il a violé le pacte de Paris de 1928. Manquant à l'engagement qu'il avait pris de respecter la souveraineté et l'indépendance, ainsi que l'intégrité territoriale et administrative de la Chine, il a violé le traité des neuf puissances, conclu à Washington en 1922. »

Après avoir entendu le délégué de la Chine, M. Wellington Koo, qui faisait valoir que « cette agression menace l'intégrité territoriale et l'indépendance politique de la Chine, membre de la Société des Nations, et appelle des mesures sages et efficaces en vue de sauvegarder la paix des nations », le conseil, dans sa séance du 16 septembre, avait décidé de renvoyer la question « au comité consultatif créé par l'assemblée, le 24 février 1933, pour s'occuper du conflit sino-japonais (2) ». Le représentant chinois avait accepté ce renvoi en précisant que « le conseil reste saisi de l'appel même et que le gouvernement chinois se réserve le droit, si les circonstances

(1) Voir chapitre VI, p. 607.

(2) La Suisse en fait partie.

l'exigent, de demander au conseil de prendre des mesures conformément à la procédure prévue à l'article 17 du pacte qui, en plus des articles 10 et 11, a été formellement invoqué dans ledit appel ».

Le comité consultatif, au cours d'une première séance tenue le 21 septembre, désigna un nouveau président dans la personne de M. Munters, ministre des affaires étrangères de Lettonie, et décida ensuite d'inviter la Chine et le Japon, parties au différend, ainsi que l'Allemagne et l'Australie à participer à ses travaux. L'Allemagne et le Japon déclinèrent dans la suite l'invitation. Comme en 1933, les Etats-Unis d'Amérique étaient représentés par leur ministre à Berne, qui faisait fonction d'observateur⁽¹⁾.

Le comité entendit, le 27 septembre, un véritable réquisitoire de M. Wellington Koo contre l'intervention armée du Japon dans son malheureux pays. Il s'éleva notamment avec indignation contre les méthodes de guerre japonaises. A l'issue de cet exposé, le délégué du Royaume-Uni demanda que le comité se prononçât sans délai sur les bombardements aériens effectués par les troupes japonaises. « Il n'est pas de mots, déclara le vicomte Cranborne, pour exprimer l'horreur du monde civilisé à l'égard de ces bombardements de villes ouvertes qui ont lieu loin des zones d'hostilités et au cours desquels les objectifs militaires paraissent souvent secondaires. Ces bombardements ont évidemment pour but de semer la terreur au moyen de massacres de civils. » Le délégué britannique fut vivement appuyé par les représentants de la France, de la Suède et de l'U. R. S. S., après quoi le comité décida d'adopter une résolution flétrissant les bombardements dont il s'agit. Comme il y avait un certain intérêt à ce que cette pratique de la guerre fût condamnée par toute la Société des Nations, la résolution fut transmise à l'assemblée, qui devait, dans la suite, l'approuver à l'unanimité⁽²⁾. Le représentant des Etats-Unis fit savoir ultérieurement que le gouvernement américain considérait aussi « que le bombardement général de régions étendues où réside une grande population qui se livre à une activité pacifique est injustifié et contraire aux principes du droit et de l'humanité ».

Le comité aborda ensuite, dans une nouvelle séance, la discussion générale sur la situation en Chine. Elle fut relativement brève. Le représentant de l'Equateur exprima l'avis que la Société des Nations, si elle voulait exister, devait condamner au moins moralement « les violations du pacte, du droit international et des engagements entre les Etats ». Le vicomte Cranborne, au nom du Royaume-Uni, combattit la thèse selon laquelle il s'agirait d'une question « qui n'intéresse que les parties au con-

(1) Le comité dit des XXIII comprend désormais les Etats suivants: Australie, Belgique, Bolivie, Royaume-Uni, Canada, Chine, Colombie, Equateur, Etats-Unis d'Amérique, France, Hongrie, Iran, Lettonie, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Pérou, Pologne, Portugal, Roumanie, Suède, Suisse, Tchécoslovaquie, U. R. S. S.

(2) Voir cette résolution à l'annexe, p. 633.

flit »; c'est au contraire, souligna-t-il, une question « qui ne peut manquer d'affecter plus ou moins un grand nombre de puissances ayant des intérêts en Extrême-Orient ». Aussi le gouvernement britannique a-t-il fait tout ce qui dépendait de lui pour provoquer un règlement à l'amiable du différend. Il a invité les parties en présence à la modération; ce nonobstant, « le conflit a continué avec une force croissante sans que l'on se préoccupe le moins du monde de principes humanitaires ». Sans doute la Société des Nations ne doit pas envisager de mesures qu'elle ne pourrait pas mettre à exécution, mais il ne faut pas abandonner les efforts en vue d'amener une cessation des hostilités. Le vicomte Cranborne salue à cet égard la suggestion de l'Australie tendant à convoquer une conférence des puissances plus particulièrement intéressées à la situation en Extrême-Orient « en vue d'essayer de trouver un règlement du conflit ou de prendre d'un commun accord les mesures utiles ». Quant à la délégation française, elle préféra ne pas exposer publiquement ses vues à ce sujet et proposa de renvoyer sur-le-champ toute la question à l'examen d'un sous-comité; sa proposition ne rencontra pas d'opposition. La discussion se poursuivrait ainsi à huis-clos.

Le sous-comité ⁽¹⁾ se trouvait devant une tâche aussi complexe que délicate; il présenta, après quatre jours de délibérations, deux rapports au comité des XXIII. Dans le premier, il passait en revue les événements qui s'étaient déroulés en Chine depuis le début de juillet 1937 et rappelait les engagements assumés par le Japon notamment en vertu du protocole final du 7 septembre 1901, du traité de Washington des neuf puissances de 1922 et du pacte de Paris de 1928. Après avoir constaté qu'« à première vue », le Japon avait manqué « à ses obligations envers la Chine et envers d'autres puissances en vertu des traités susmentionnés », il concluait en faisant observer ce qui suit: « ... Le comité ne peut que constater que les opérations militaires auxquelles le Japon se livre contre la Chine, sur terre, sur mer et par la voie des airs, sont absolument hors de proportion avec l'incident qui a occasionné le conflit; que ces actes ne peuvent certainement ni faciliter ni promouvoir la coopération amicale entre les deux pays que les hommes d'Etat japonais ont déclaré être le but de leur politique; qu'ils ne peuvent se justifier ni en invoquant des instruments légaux existants, ni en arguant du droit de légitime défense, et qu'ils sont contraires aux obligations du Japon telles qu'elles sont définies par le traité des neuf puissances, signé le 6 février 1922, et par le pacte de Paris du 27 août 1928. »

Dans le second rapport, le sous-comité examinait « les obligations que le pacte impose dans de telles circonstances aux membres de la Société des Nations ». Il rappelait qu'aux termes de l'article 3 du pacte, l'assemblée

(1) Il se composait des Etats suivants: Australie, Belgique, Etats-Unis d'Amérique, Royaume-Uni, Chine, Equateur, France, Pays-Bas, Pologne, Suède et U. R. S. S.

peut connaître de toute question qui affecte la paix du monde et que, selon l'article 11, la société doit prendre les mesures propres à sauvegarder efficacement la paix des nations. Il constatait, d'autre part, que le traité des neuf puissances, qui garantit « la souveraineté, l'indépendance et l'intégrité territoriale et administrative de la Chine », oblige expressément les parties contractantes à échanger « de franches et complètes communications » dans le cas « où une situation se produirait qui comporterait l'application des stipulations de ce traité ». Pour le comité, « la première mesure que l'assemblée devrait prendre au nom de la société consisterait à inviter les membres de la société qui sont signataires du traité des neuf puissances à engager ces pourparlers dans le plus bref délai possible ». Il appartiendrait ensuite aux Etats engagés dans ces pourparlers de « présenter, à tout moment, des propositions à l'assemblée par l'entremise du comité consultatif », qui devait se réunir de nouveau dans un délai d'un mois (1). « En attendant les résultats des mesures proposées, disait le rapport, le comité consultatif devrait inviter l'assemblée à assurer la Chine de son appui moral et à recommander aux membres de la Société des Nations de s'abstenir de toute action de nature à affaiblir le pouvoir de résistance de ce pays, aggravant ainsi ses difficultés dans le présent conflit, ainsi que d'examiner dans quelle mesure ils pourraient, à titre individuel, accorder leur aide à la Chine. »

Le comité consultatif eut à prendre connaissance des conclusions du sous-comité dans des conditions qui appelèrent les réserves de certaines délégations, notamment de la délégation suisse. On demandait au comité de se prononcer, en un temps extrêmement court, sur des documents dont l'élaboration avait coûté de longues délibérations. Il n'approuva pas moins, talonné par une assemblée qui voulait mettre fin à ses travaux, les rapports et les conclusions du sous-comité. A l'assemblée, qui se réunissait immédiatement après la séance du comité, les Etats non représentés dans ce dernier protestèrent, à leur tour, contre la procédure par trop expéditive suivie en l'occurrence, si bien que le président fut finalement obligé d'ajourner toute décision à la séance du lendemain. Après ce répit, l'assemblée fit siennes, comme on le verra plus loin, toutes les conclusions du comité consultatif et adopta la résolution qu'on trouvera à l'annexe (1).

Ainsi qu'on le constatera, l'assemblée, par cette résolution, « assure la Chine de son appui moral et recommande aux membres de la Société des Nations de s'abstenir de toute action de nature à affaiblir le pouvoir de résistance de ce pays, aggravant ainsi ses difficultés dans le présent conflit, ainsi que d'examiner dans quelle mesure ils pourraient, à titre indi-

(1) Ce délai ne fut pas observé dans la suite, la conférence de Bruxelles s'étant ouverte entre temps, et le comité consultatif devant nécessairement attendre le résultat de ses délibérations.

(1) Voir page 633.

viduel, accorder leur aide à la Chine ». Nous avons voté, comme tous les autres membres de la Société des Nations, cette résolution; elle nous permettait de nous solidariser avec la Société des Nations sans pour autant mettre en péril notre neutralité. Notre attitude en cette affaire a été pleinement conforme au point de vue que nous avons soutenu dans la question du conflit italo-éthiopien et qui se trouve exposé dans notre rapport aux chambres fédérales du 2 décembre 1935 (1).

VI. DÉCISIONS ET RÉOLUTIONS DE L'ASSEMBLÉE

La presque totalité des résolutions approuvées par les commissions fut, suivant la procédure accélérée adoptée il y a quelques années, entérinée sans observation par l'assemblée.

Comme nous l'avons vu, l'assemblée avait d'abord fait sienne une résolution du comité consultatif condamnant les bombardements aériens de villes ouvertes effectués par les troupes japonaises sur sol chinois. Quant à la seconde résolution relative aux événements en Chine, elle fut présentée à l'assemblée par le président du comité consultatif, M. Munters. Le représentant du Siam déclara s'abstenir au vote. La délégation polonaise exprima, de son côté, des doutes sur la compétence de l'assemblée de « faire des constatations » en vertu de l'article 3 du pacte et d'envisager « une action en face d'un conflit international indépendamment des autres articles du pacte ». « L'emploi isolé et extensif de l'article 3, précisa-t-il, pourrait créer une toute nouvelle procédure et superposer aux devoirs des membres de la Société des Nations des obligations jusqu'ici inconnues et d'une portée imprécise. » Il fit des réserves ensuite quant « à l'idée d'un mandat de la Société des Nations qui serait donné à un groupe de puissances; celles-ci ne peuvent pas engager par leur action la responsabilité des autres membres de la Société des Nations ». Pour ces raisons, la délégation polonaise décida de s'abstenir au vote. Le délégué britannique, M. Elliot, prit la défense de la procédure suivie par le comité consultatif. « S'il y a jamais eu, dit-il, un conflit dans lequel le pouvoir de conciliation à disposition de la Société des Nations doit être employé, même à la onzième heure, c'est certainement le conflit qui existe entre la Chine et le Japon. » Il souligna de surcroît l'opportunité, dans le cas particulier, de faire appel aux pays liés par le traité de Washington dit des neuf puissances. M. Paul-Boncour, au nom de la France, vint apporter son adhésion sans réserve à la résolution proposée. M. Litvinoff (U. R. S. S.) exposa, à son tour, que sa délégation aurait préféré que la Société des Nations prît elle-même certaines mesures pour apporter à la Chine une aide morale et matérielle sans avoir recours à d'autres organismes. « Mais nous avons dû tenir compte, déclara-t-il, de l'opinion d'autres membres du comité et de membres de

(1) Voir FF 1935, II, 921.

la Société des Nations. » Quant au représentant de la Chine, il ne dissimule pas « que les propositions qui figurent dans le deuxième rapport du comité sont loin de donner satisfaction à la requête du gouvernement chinois ». Il accepte cependant les deux rapports, étant bien entendu que son gouvernement « se réserve le droit de pouvoir soumettre à nouveau, s'il le juge nécessaire, les propositions qu'il a faites devant le comité consultatif ». Sur la demande de la délégation de Norvège, le vote fut ajourné au lendemain, les délégués n'ayant pas eu le temps nécessaire d'examiner les rapports du comité et de consulter, le cas échéant, leur gouvernement. A la séance suivante, la résolution fut adoptée sans qu'il fût procédé à un vote proprement dit. A part les réserves du Siam et de la Pologne, aucune opposition ne s'était manifestée, en effet, contre les conclusions du comité consultatif.

La question des réfugiés provoqua également des interventions à la tribune de l'assemblée. Comme il a été indiqué plus haut ⁽¹⁾, la sixième commission présentait trois résolutions sur ce problème. Les deux premières furent adoptées sans aucune opposition. Quant à la dernière, qui visait l'avenir de l'œuvre en faveur des réfugiés, on savait qu'elle allait se heurter à l'opposition de l'U. R. S. S. Afin d'éviter ce vote négatif qui pouvait avoir, selon elle, des conséquences préjudiciables pour l'œuvre des réfugiés, la délégation française, appuyée par les délégations de la Belgique, des Pays-Bas et de la Tchécoslovaquie, demanda à l'assemblée, à la dernière heure, de différer toute décision jusqu'à la prochaine assemblée. Aux termes de l'amendement proposé, l'assemblée se bornait, d'une part, à constater que le problème nécessitait « un nouvel examen à bref délai » et, d'autre part, à prier le conseil « d'élaborer ou de faire élaborer, avant la prochaine assemblée, un plan concernant l'assistance internationale aux réfugiés ». La délégation britannique, secondée par les délégations australienne et suisse, fit observer que l'amendement en cause éludait toute réponse à une question essentielle et urgente: l'œuvre des réfugiés se poursuivrait-elle en dehors de la société ou resterait-elle sous ses auspices? S'il n'était répondu de façon nette à cette question, le conseil ne saurait pas sur quelles bases établir le plan qu'on lui demandait d'élaborer. L'équité la plus élémentaire, ajouta le représentant du Royaume-Uni, aurait voulu qu'on mît les réfugiés en présence d'une décision claire et nette sur les principes qui gouverneraient à l'avenir l'œuvre d'assistance internationale dont il s'agit. Malgré ces réserves et comme un vote négatif de l'U. R. S. S. aurait eu pour conséquence de priver l'office Nansen, pour le plus grand dam des réfugiés, d'importants crédits dont le vote ne pouvait être obtenu contre la volonté des soviets, l'amendement des quatre pays fut finalement adopté par 25 voix et 22 abstentions ⁽²⁾.

(1) Voir p. 597 s.

(2) Pour l'ensemble des résolutions votées à ce sujet, voir à l'annexe, p. 630s.

La résolution laborieusement élaborée par la sixième commission et son sous-comité au sujet de l'Espagne devait fatalement, étant données les divergences de vues qui s'étaient manifestées, susciter un nouveau débat à l'assemblée. Neuf délégations (Irlande, Bolivie, Vénézuéla, union Sud-africaine, Chili, Argentine, Uruguay, Suisse et Bulgarie) déclarèrent d'emblée, en expliquant brièvement leur attitude qui était dictée principalement par des raisons de neutralité, qu'elles ne pouvaient adopter la résolution et s'abstiendraient, par conséquent, au vote. Les délégations autrichienne et hongroise, appuyées par la délégation de l'Albanie, proposèrent, au dernier moment, d'amender la résolution sur certains points. Elles demandaient qu'il fût spécifié, dans la résolution, que des « corps armés » étrangers (au lieu de corps d'armée) opéraient, « de part et d'autre », sur le territoire espagnol et, d'autre part, que « certains » membres de la Société des Nations (et non pas tous) envisageraient la fin de la politique de non-intervention au cas où l'on n'arriverait pas « à assurer le retrait immédiat et complet des combattants non espagnols prenant part à la lutte en Espagne ». Combattue par les délégations britannique, française et soviétique, lesdits amendements n'obtinrent que la voix de leurs auteurs, treize pays, dont la Suisse, s'étant abstenus. Le délégué du Portugal avait fait savoir qu'il voterait contre l'ensemble de la résolution, la résolution proposée contenant, selon lui, des inexactitudes de fait et pouvant, au surplus, justifier une intervention en Espagne, contrairement à l'article 10 du pacte, des Etats ayant pratiqué jusqu'ici une politique de non-intervention. M. da Matta contesta qu'une seule intervention étrangère se soit produite en Espagne. « S'il y a en Espagne de l'intervention étrangère, déclara-t-il, il n'y a pas une intervention, mais des interventions. » L'approvisionnement en armes et en matériel de guerre, qui n'est pas mentionné dans la résolution, est d'ailleurs, aux yeux du gouvernement portugais, une autre forme d'intervention.

Au vote, le projet de résolution obtint 32 oui contre 2, non (Portugal et Albanie) et 14 abstentions. Il devenait, dès lors, caduc (1).

(1) Nous n'en donnons pas moins le texte ci-après, bien qu'il ne présente plus qu'un intérêt rétrospectif:

« L'assemblée,

1^o Rappelle avec le conseil le devoir qui incombe à tout Etat de respecter l'intégrité territoriale et l'indépendance politique d'un autre Etat, devoir qui, en ce qui concerne les membres de la Société des Nations, a été reconnu par le pacte;

2^o Affirme que tout Etat est dans l'obligation de s'abstenir d'intervenir dans les affaires intérieures d'un autre Etat;

3^o Rappelle que des engagements spéciaux ont été contractés par les gouvernements européens et que le comité de non-intervention de Londres a été constitué, dans l'intention des pays qui en ont pris l'initiative, afin de limiter le conflit espagnol et de sauvegarder ainsi la paix générale;

L'assemblée eut à s'occuper, comme chaque année, des élections au conseil. Trois Etats membres du conseil arrivaient au terme de leur mandat (Chili, Espagne et Turquie). L'Espagne et la Turquie avaient, en conformité des règles adoptées en 1926, présenté des demandes de rééligibilité. Ces deux demandes, qui, pour être acceptées, devaient obtenir une majorité des deux tiers des suffrages exprimés, furent rejetées; la demande espagnole obtint 23 voix (majorité des deux tiers: 32), la demande turque, 25 voix (majorité des deux tiers: 34). Trois sièges étaient vacants, mais l'assemblée décida de ne repourvoir immédiatement que deux sièges. Furent élus l'Iran et le Pérou (48 et 46 voix). Dans une séance ultérieure, qui coïncidait d'ailleurs avec l'inauguration de la nouvelle salle de l'assemblée (28 septembre), la Belgique fut élue au conseil par 47 voix sur 52 suffrages exprimés (1).

L'assemblée décida, en raison des événements d'Extrême-Orient et conformément à la proposition du comité consultatif, de ne pas clore ses

4° Regrette que, malgré les efforts de la plupart de ses membres, efforts auxquels l'assemblée rend hommage, non seulement le comité de non-intervention de Londres n'ait pas réussi à assurer le retrait des combattants non espagnols prenant part à la lutte en Espagne, mais qu'aujourd'hui il faille reconnaître l'existence sur le territoire espagnol de véritables corps d'armée étrangers, ce qui constitue une intervention étrangère dans les affaires de l'Espagne;

5° Rappelle que le conseil, dans sa résolution du 29 mai dernier, a défini très justement le retrait ci-dessus visé des combattants non espagnols, comme le « remède le plus efficace à une situation dont il croit devoir souligner toute la gravité pour la paix générale, et le plus sûr moyen de rendre intégrale l'application de la politique de non-intervention »;

6° Souhaite ardemment que les initiatives diplomatiques récentes prises par certaines puissances réussissent à assurer le retrait immédiat et complet des combattants non espagnols prenant part à la lutte en Espagne;

7° Fait appel aux gouvernements qui doivent avoir tous un égal souci du maintien de la paix européenne, pour qu'un nouvel et sincère effort soit entrepris dans ce sens;

Et constate que, si ce résultat ne pouvait être obtenu à bref délai, les membres de la société ayant adhéré à l'accord de non-intervention envisageront la fin de la politique de non-intervention;

8° Prie le conseil, vu les dispositions de l'article 11 du pacte de la société, de suivre attentivement le développement de la situation en Espagne et de saisir toute occasion pour rechercher la base d'une solution pacifique du conflit. »

(1) Le conseil est désormais constitué de la façon suivante:

Membres permanents :

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

Membres non permanents :

Pologne	Chine
Equateur	Lettonie
Roumanie	Iran
Bolivie	Pérou
Nouvelle-Zélande	Belgique
Suède	

travaux. Elle s'ajourna dans la soirée du 6 octobre sur un discours de son président. Elle avait tenu quatorze séances plénières.

VII. CONCLUSIONS

Si les graves difficultés d'un monde agité comme le nôtre ont retenu longuement l'attention de l'assemblée et l'ont même mise parfois dans l'embarras, il n'y a pas lieu, tout considéré, de trop se plaindre de la manière dont elle s'est acquittée de sa tâche. Elle ne possède pas la baguette magique qui permettrait de convertir l'actuel désarroi politique en un ordre international paisible et harmonieux. Elle est trop divisée pour cela. Il sied cependant de reconnaître que les passions des uns y sont généralement neutralisées par le sang-froid des autres. L'assemblée est un milieu où les extrêmes finissent toujours par perdre pied. Son opinion est une moyenne, et il est presque impossible qu'on ait à y regretter des excès dans un sens ou dans l'autre.

Ainsi qu'on l'a vu, l'assemblée avait à se prononcer sur quatre problèmes de grande importance: les réfugiés, la réforme du pacte, l'affaire d'Espagne et le conflit sino-japonais, et les décisions qu'elle a prises devaient fatalement porter la marque d'événements auxquels la Société des Nations ne peut rien changer.

Dans la question des réfugiés et par suite de l'attitude irréductible de l'U. R. S. S., aucun progrès n'a été accompli, mais l'œuvre n'est pas perdue. Elle a reçu, pour vivre, les fonds nécessaires. C'était l'essentiel immédiat, et cet essentiel, l'assemblée l'a obtenu de haute lutte, gagnant ainsi les sympathies de centaines de milliers de malheureux qui ont perdu, depuis la grande guerre, la stabilité du foyer.

La réforme du pacte pouvait, elle aussi, s'achopper aux résistances de ceux qui se montrent plutôt réfractaires au principe de l'universalité en raison du danger de trop grandes concessions qu'il leur paraît comporter. Si rien n'avait été fait pour satisfaire à la demande des partisans de cette universalité, qui demeure, à n'en pas douter, la base sur laquelle il faudrait reconstruire, l'atmosphère de Genève en aurait été profondément affectée et l'œuvre entreprise pour la réforme de la Société des Nations aurait été gravement compromise. D'un autre côté, un premier pas a été fait dans le sens de la séparation du pacte et des traités de paix. Une solution définitive de ce problème qui tient à cœur à de nombreux Etats constituera, au point de vue psychologique, une importante contribution à la pacification des idées et des esprits.

Pour ce qui est de la question espagnole, la résolution émanant de la majorité de la sixième commission ne vit pas le jour par suite de l'opposition de deux Etats à l'assemblée. Mais, même adoptée, cette résolution n'aurait guère pu être considérée comme un nouvel élément de trouble

dans les relations internationales. Elle portait si visiblement l'empreinte des efforts de conciliation pratiqués sur son texte que les plus chauds partisans d'une intervention de la Société des Nations dans les affaires d'Espagne devaient la trouver singulièrement édulcorée. Ici encore, le sens de la modération avait prévalu.

Saisie du conflit sino-japonais, l'assemblée a eu un premier mérite, celui de condamner de la manière la plus solennelle les bombardements aériens dirigés contre les populations civiles. Il est des pratiques de guerre que l'humanité ne peut plus tolérer, et il était du devoir de la conférence la plus représentative de la communauté internationale d'exprimer son opinion à ce sujet. Elle l'a fait, et ce qu'elle a dit à ce propos correspond si bien à un sentiment universellement éprouvé que, même au Japon, on s'est vigoureusement défendu d'avoir agi en violation du principe même posé par l'assemblée. Quant à la méthode suivie pour rechercher les moyens d'apaiser si possible un conflit qui accumule ruines et deuils sur territoire chinois, il est sans doute aisé de la critiquer. Nous croyons cependant que l'assemblée a été sagement inspirée en recommandant de chercher une issue aux événements tragiques d'Extrême-Orient dans le cadre d'un traité international qui avait été précisément conclu en prévision de tout ce qui menacerait l'intégrité territoriale et l'indépendance politique de la Chine.

Ce bilan tout sommaire des travaux de l'assemblée, s'il n'a rien de particulièrement suggestif, est, malgré tout, positif. Si elle avait donné suite à certaines tendances excessives, la session de septembre aurait pu faire plus de mal que de bien à la cause de la paix. Elle est restée dans un juste milieu. Son attitude n'a donc pas manqué de sagesse.

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

Berne, le 20 décembre 1937.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,
MOTTA.

Le chancelier de la Confédération,
G. BOVET.

Résolutions et vœux de l'assemblée⁽¹⁾.

A. Résolutions adoptées à la suite des rapports de la première commission.

1. Règlement intérieur de l'assemblée: maintien de la règle concernant la convocation de la commission des finances (quatrième commission) de l'assemblée.

L'assemblée décide de maintenir, pour ses sessions de 1938 et 1939, la règle visant la convocation de la commission des finances (quatrième commission), établie par la résolution de l'assemblée du 11 octobre 1933.

(30 septembre 1937.)

2. Statut de la femme.

L'assemblée,

1^o Compte tenu des renseignements relatifs à la question du statut juridique, notamment du statut politique et civil, de la femme, recueillis par le secrétaire général conformément à la résolution adoptée le 27 septembre 1935 par l'assemblée (documents A. 33. 1936. V, A. 14 et A. 14 (a), (b), (c), (d) et (e). 1937. V);

2^o Constatant le fait que, d'une manière générale, l'évolution du droit marque une tendance vers l'égalité entre les sexes;

3^o Considérant qu'il est désirable de préparer et de publier une étude d'ensemble donnant des renseignements détaillés sur la condition juridique de la femme dans les divers pays du monde, telle qu'elle résulte du droit national et de son application;

4^o Considérant que, par sa résolution du 27 septembre 1935, l'assemblée a reconnu « que la question des conditions d'emploi, qu'il s'agisse d'hommes ou de femmes, rentre à juste titre dans la sphère d'activité de l'organisation internationale du travail » et a exprimé l'espoir que cette organisation, « selon sa procédure normale, entreprenne un examen des aspects qui relèvent de sa compétence, à savoir l'égalité en matière de droit du travail, et examine en premier lieu la législation qui comporte des discriminations dont quelques-unes peuvent porter préjudice au droit des femmes au travail »;

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

5° Considérant que l'organisation internationale du travail procède actuellement à l'étude envisagée par cette résolution de l'assemblée et que l'étude d'ensemble actuellement envisagée ne devrait pas porter sur les points qui ont été reconnus par l'assemblée comme relevant du domaine de l'organisation internationale du travail;

6° Considérant, d'autre part, que cette étude d'ensemble ne saurait non plus porter sur les questions concernant la nationalité de la femme, au sujet desquelles l'assemblée maintient les décisions qu'elle a déjà prises;

7° Considérant qu'il y a lieu de confier les études afférentes aux autres éléments du problème aux institutions scientifiques compétentes en leur présentant des directives qui leur permettront de coordonner leurs travaux;

8° Considérant que, pour le droit privé, la Société des Nations possède dans l'institut international pour l'unification du droit privé un organisme qualifié pour faire une étude de législation comparée, et que, pour les autres aspects du problème, il y aurait lieu d'avoir recours à d'autres institutions scientifiques compétentes;

9° Considérant qu'un comité restreint d'experts des deux sexes devrait être institué pour déterminer la portée exacte de l'étude d'ensemble envisagée et pour répartir le travail entre les diverses institutions scientifiques; que ce comité devrait, le cas échéant, assurer le contact avec ces institutions au cours de l'étude et, enfin, examiner et arrêter le contenu définitif des documents qui en résulteraient, afin d'arriver à un aperçu synthétique qui devra être publié par la Société des Nations en même temps que lesdits documents;

10° Considérant que ce comité devrait avoir la latitude de consulter des organisations féminines internationales et de demander leur collaboration selon les modalités qu'il jugerait opportunes:

11° *Demande au conseil de nommer un comité composé d'experts des deux sexes pour les fins susmentionnées et exprime l'espoir que ce comité trouvera les concours nécessaires à la bonne exécution de la tâche prévue par la présente résolution.*

(30 septembre 1937.)

3. Activité de l'institut international pour l'unification du droit privé.

L'assemblée prend acte du rapport de la première commission relatif à l'œuvre de l'institut international pour l'unification du droit privé (document A. 64. 1937. V); elle décide que l'œuvre de cet institut sera mise chaque année à l'ordre du jour de l'assemblée.

(2 octobre 1937.)

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

I. Travaux de l'organisation d'hygiène.

1.

L'assemblée:

Constate avec satisfaction que l'organisation d'hygiène poursuit avec continuité son action efficace en faveur de la protection de la santé publique et du relèvement sanitaire, et tient à en souligner les répercussions sociales;

Approuve l'œuvre accomplie depuis septembre 1936.

2.

L'assemblée:

Constate le succès que vient de remporter la *conférence intergouvernementale des pays d'Orient sur l'hygiène rurale* (Java, 1937);

Remercie le gouvernement néerlandais de la part qu'il a prise à la réussite de cette conférence;

Prie le conseil:

a) De transmettre le rapport (document A. 19. 1937) aux gouvernements intéressés en les invitant à mettre en application les recommandations qu'il contient, et

b) De charger les organismes compétents d'engager l'action technique que la conférence a désiré confier à la société.

3.

L'assemblée:

Constate avec satisfaction que la *conférence d'hygiène rurale pour les pays d'Amérique*, qui aura lieu à Mexico en décembre 1938, a obtenu l'approbation des pays du continent américain;

Remercie le gouvernement mexicain de son invitation;

Approuve la constitution d'une commission préparatoire de l'organisation d'hygiène dans laquelle le bureau international du travail sera représenté, cette commission étant chargée de se rendre en Amérique, à bref délai, en vue de se concerter avec le gouvernement mexicain et avec le directeur du bureau sanitaire panaméricain pour arrêter, avant la fin de l'année, l'ordre du jour de la conférence et en engager la préparation technique.

4.

L'assemblée:

Constate qu'en vertu de la décision du conseil du 25 janvier 1937 relative au projet de *conférence européenne de la vie rurale*, les consultations proposées ont eu lieu auprès des diverses organisations techniques;

Suggère que la conférence ait lieu en juillet 1939, et

Prie le conseil d'en déterminer la portée et l'ordre du jour et d'engager tous les travaux préparatoires nécessaires.

5.

L'assemblée:

Approuve les conclusions du rapport de la deuxième commission (document A. 48. 1937. III);

Renvoie au comité d'hygiène les suggestions d'ordre technique qu'il contient;

Attire spécialement son attention sur le vœu du représentant de l'Egypte relatif à l'extension, au Proche-Orient, de l'activité de l'organisation d'hygiène.

(30 septembre 1937.)

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

L'assemblée:

Prend acte de l'œuvre accomplie par l'organisation des communications et du transit au cours de l'année 1936/37;

Apprécie vivement les résultats obtenus dans les divers domaines de l'activité de cette organisation, dont elle approuve les travaux;

Adopte le rapport et les conclusions de la deuxième commission (document A. 58. 1937. VIII).

(30 septembre 1937.)

3. Questions économiques et financières.

L'assemblée,

Convaincue que les Etats devraient considérer le règlement des difficultés économiques actuelles comme le but essentiel de leur politique et que, dans le domaine économique comme dans le domaine politique, le monde devrait résolument opter pour la paix;

Constatant que l'atmosphère politique actuelle est défavorable, que la défiance internationale prévaut, que la guerre menace et que même des hostilités ont commencé dans certaines parties du monde;

Considérant que, dans ces conditions, la plus étroite coopération des Etats aspirant au maintien de la paix est essentielle dans le domaine aussi bien économique que politique;

Estimant qu'une telle coopération devrait être fondée sur l'abandon du recours à la violence et à la guerre comme instrument de politique et sur la stricte observation des obligations internationales:

Invite tous les Etats à se laisser guider par ces principes essentiels de coopération internationale sans lesquels seraient impossibles de réels progrès dans le domaine économique et financier.

I.

L'assemblée,

Réaffirmant le désir général des Etats membres de la Société des Nations de poursuivre les objectifs définis dans la déclaration commune des gouvernements de la France, des Etats-Unis d'Amérique et du Royaume-Uni en date du 26 septembre 1936, et persuadée que la réalisation de ces objectifs est une condition essentielle de l'amélioration effective et durable du bien-être des peuples:

1° Prend acte du rapport du comité économique sur les travaux de sa quarante-sixième session (document C. 358. M. 242. 1937. II. B.) et approuve ses suggestions visant à l'atténuation des régimes actuels de contingents et de contrôle des changes en vue de leur abolition aussi rapide que possible;

2° Approuve en général les conclusions contenues dans le rapport de la commission pour l'étude du problème des matières premières (document A. 27. 1937. II. B.);

3° Prie le comité économique et le comité financier de poursuivre, chacun selon sa compétence, en consultation avec les parties intéressées, l'étude des méthodes qu'il conviendrait d'adopter afin d'appliquer les suggestions et conclusions auxquelles il est fait allusion aux alinéas 1 et 2 ci-dessus, et de recommander surtout, compte tenu des nécessités économiques particulières à chaque pays, des mesures pratiques destinées à augmenter les échanges internationaux et à faciliter, en particulier, la suppression des contrôles de change;

4° Adresse un appel pressant à tous les pays intéressés, afin qu'ils prêtent tout le concours possible aux efforts de ces comités, en vue d'arriver à des résultats pratiques;

5° En vue de rendre l'action de la Société des Nations aussi effective que possible dans tous ces domaines:

a) Attire l'attention du conseil sur l'importance toute particulière des travaux confiés par la présente résolution à l'organisation économique et financière;

b) L'invite à coordonner ces travaux par des moyens appropriés et, s'il le juge nécessaire, à confier cette tâche à une personne qualifiée, étant entendu que le conseil pourra adjoindre à l'organisation économique et financière des experts choisis parmi les Etats membres ou non membres de la Société des Nations.

II.

L'assemblée,

Reconnaissant que des progrès techniques dans l'industrie, dans l'agriculture et dans les transports ont rendu possibles des progrès nouveaux du bien-être humain;

Reconnaissant également que ces progrès dépendent de la coopération économique entre les nations:

1^o Invite l'organisation économique et financière à entreprendre, le cas échéant en collaboration avec le bureau international du travail, l'étude des problèmes suivants:

a) Mesures d'ordre national et international visant à relever le niveau d'existence, cette étude pouvant être limitée dans sa première phase à une enquête préliminaire, au besoin en faisant appel à des experts, de sorte que la prochaine assemblée puisse, à nouveau, consacrer son attention à cette question;

b) Mesures destinées à prévenir ou à atténuer les dépressions économiques;

c) Systèmes de crédit agricole et d'assurances agricoles, en vue de l'élaboration de principes susceptibles de renforcer le crédit intérieur et extérieur, applicables dans les pays disposés à effectuer un remaniement de leur législation actuelle relative à ces sujets;

d) Tendances économiques et financières dont les Etats doivent tenir compte dans l'établissement des systèmes monétaires;

e) Evolution de la dette des Etats, des collectivités et entreprises publiques;

f) Méthodes à suivre en vue d'aboutir le plus tôt possible à la mise en vigueur, au moins de la part d'un certain nombre d'Etats, d'une convention pour la suppression de l'évasion fiscale sur les bases préparées par le comité fiscal et soumises par le conseil aux différents Etats;

2^o Demande au conseil de prendre les mesures nécessaires en vue d'établir un programme d'étude des problèmes démographiques à exécuter par l'organisation économique et financière de la Société des Nations, en collaboration étroite avec le bureau international du travail;

3° Décide d'inscrire à l'ordre du jour de sa prochaine session ordinaire le problème des migrations internationales, y compris les questions de rapatriement, pour permettre aux organes compétents de la Société des Nations, sur la base du rapport élaboré par le bureau international du travail, de suivre ces travaux et d'apporter, s'il le faut, leur contribution à cette œuvre;

4° Invite l'organisation économique et financière à examiner les moyens d'organiser une exposition permanente de graphiques relatifs aux phénomènes économiques et financiers courants;

5° Prie le conseil de la Société des Nations d'attirer l'attention de tous les gouvernements sur le projet de nomenclature douanière (document C. 295. M. 194. 1937. II. B.) établi par les soins de l'organisation économique et financière de la Société des Nations, en leur recommandant de s'en inspirer dans toute la mesure du possible lors de la revision de leurs tarifs douaniers.

III.

L'assemblée:

Invite le conseil à constituer un comité chargé d'examiner la structure et le fonctionnement de l'organisation économique et financière de la Société des Nations notamment en vue d'élargir les bases de la coopération internationale dans les domaines économique et financier.

(4 octobre 1937.)

4. Alimentation.

L'assemblée:

1. Exprime au président et aux membres du comité mixte ses remerciements les plus chaleureux pour le rapport si complet et si intéressant (document A. 13. 1937. II. A) qu'ils ont établi;

2. Attire l'attention de tous les gouvernements sur ce rapport, surtout sur le résumé des conclusions qui se trouve au chapitre 3 de la partie I, et particulièrement sur les rapports étroits qui existent entre l'alimentation et le revenu national;

3. Espère que tous les gouvernements voudront bien assurer à ce rapport la plus large publicité possible et, en cas de besoin, le traduire dans des langues autres que celles dans lesquelles il a été publié;

4. Espère que les gouvernements qui n'ont pas encore créé de comités nationaux étudieront la possibilité de le faire;

5. En vue de maintenir l'intérêt porté à ce problème important et d'encourager le développement des mesures destinées à améliorer les niveaux

alimentaires dans toutes les classes de la population, à la fois urbaines et rurales, dans le monde entier :

a) Invite le conseil à prendre des dispositions pour que des réunions de représentants des comités nationaux de l'alimentation puissent avoir lieu chaque année;

b) Invite les gouvernements à communiquer à la Société des Nations des rapports annuels sur les mesures qu'ils auront prises pour étudier l'état alimentaire dans leur pays et améliorer le niveau de l'alimentation;

c) Décide que le secrétariat de la Société des Nations devra publier un bref résumé annuel, sous une forme commode, de ces exposés et des comptes rendus des réunions des représentants des comités nationaux;

d) Recommande que l'organisation d'hygiène poursuive ses études sur l'alimentation, et en particulier celles de son comité technique, afin de permettre de tirer des conclusions pratiques des progrès des recherches scientifiques.

(2 octobre 1937.)

5. Habitation urbaine et rurale.

L'assemblée prend acte du rapport qui lui a été soumis par la deuxième commission et adopte les conclusions de ce rapport (document A. 46. 1937. III).

(2 octobre 1937.)

C. Résolution adoptée à la suite du rapport de la troisième commission.

Réduction et limitation des armements.

L'assemblée,

Considérant qu'il est souhaitable qu'un premier pas vers la conclusion d'une convention générale de réduction et de limitation des armements soit franchi et qu'à cet effet les travaux effectués au sein de la conférence du désarmement soient utilisés :

1^o Recommande, comme suite à la résolution du bureau en date du 31 mai 1937, la conclusion d'une convention internationale concernant la publicité des dépenses de défense nationale et le fonctionnement d'un organe de contrôle et de coordination;

2^o Recommande aux membres de la société de procéder, chacun en ce qui le concerne et pour autant que cela n'a pas été fait, à l'examen de

mesures internes tendant à une surveillance efficace tant de la fabrication que du commerce des armes, des munitions et du matériel de guerre, en s'inspirant des travaux effectués par le comité spécial de la conférence du désarmement;

Et demande aux gouvernements d'informer le secrétaire général de la Société des Nations de la suite donnée à cette recommandation;

3° Prie le secrétaire général de porter la présente résolution à la connaissance des Etats non membres de la Société des Nations.

(30 septembre 1937.)

D. Résolutions adoptées à la suite des rapports de la quatrième commission.

I. Amendements à l'article premier du règlement financier (composition de la commission de contrôle).

L'assemblée:

Adopte les conclusions du document A. 7. 1937. X, en date du 9 avril 1937, relatif aux amendements à l'article premier du règlement financier, visant la composition de la commission de contrôle et le renouvellement de ses membres;

Adresse à M. Štefan Osuský et à lord Meston of Agra ses vifs remerciements pour les services inappréciables qu'en leur qualité de membres de la commission de contrôle ils ont rendus à la Société des Nations au cours des quinze dernières années.

(30 septembre 1937.)

2. Questions financières.

I.

L'assemblée approuve le rapport de la quatrième commission (document A. 76. 1937. X) et adopte les résolutions et décisions qui y sont proposées.

II.

L'assemblée:

1° 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 dix-huitième exercice financier clos le 31 décembre 1936 (document A. 3. 1937. X);

2° En vertu du règlement concernant la gestion des finances de la Société des Nations :

Adopte, pour le vingtième exercice qui sera clos le 31 décembre 1938, le budget de dépenses de la Société des Nations s'élevant à 32 273 251 francs suisses et le budget de recettes s'élevant à 22 682 148.34 francs-or;

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

3° Sous réserve des propositions et amendements figurant au rapport de la quatrième commission, adopte les conclusions des différents rapports de la commission de contrôle qui ont été soumis à son examen ;

4° Prend acte du rapport du conseil d'administration de la caisse des pensions du personnel pour l'année 1937 (document A. 12. 1937. X) ;

Décide que la caisse continuera à être évaluée chaque année par l'actuaire-conseil ;

Prend acte du rapport sur la quatrième évaluation de la caisse soumis par l'actuaire-conseil de la caisse (document A. 10. 1937. X) ;

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

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 1938, à 9% du montant des traitements, soumis à retenue, des membres de la caisse ;

Et décide d'apporter au règlement de la caisse des pensions les amendements qui lui ont été soumis respectivement par le conseil d'administration et par la commission de contrôle dans la forme amendée où ils figurent dans l'annexe à la présente résolution ⁽¹⁾ ;

5° Adopte le rapport du comité spécial des contributions (document A. 16. 1937. X) ;

Considérant que, si la situation s'est sensiblement améliorée, il n'en est pas moins nécessaire de continuer à faire preuve de vigilance en ce qui concerne le recouvrement des contributions tant courantes qu'arriérées :

Renouvelle pour une nouvelle année le mandat des membres actuels du comité spécial: le comte CARTON DE WIART (Belgique); sir Frederick PHILLIPS (Royaume-Uni); M. C. J. HAMBRO (Norvège); M. Štefan OSUSKÝ (Tchécoslovaquie); M. A. GUANI (Uruguay), étant entendu que le comité ne sera pas habilité à conclure de nouvelles transactions avec les Etats débiteurs, exception faite des arrangements actuellement en suspens ;

(1) Cette annexe, d'ordre purement technique, n'est pas publiée dans le présent rapport.

6° Nomme comme membres de la commission de contrôle pour la période se terminant le 31 décembre 1940: sir Cecil H. KISCH (Royaume-Uni) et M. Harri HOLMA (Finlande);

7° Nomme M. Nicolas MOMTCHILOFF (Bulgarie) comme membre suppléant du conseil d'administration de la caisse des pensions du personnel pour la période se terminant le 31 décembre 1939.

III.

L'assemblée décide que les nouvelles conditions d'emploi des membres de section, interprètes, réviseurs et traducteurs-rédacteurs, approuvées par l'assemblée dans sa résolution du 10 octobre 1936, s'appliquent, en conformité du statut du personnel, aux fonctionnaires déjà en service.

IV.

L'assemblée décide que, dans la mesure où les Etats qui contribuent directement aux dépenses du bureau d'Orient de l'organisation internationale d'hygiène augmenteront leur contribution par rapport à l'évaluation totale de 31 915 dollars de Singapour figurant au projet de budget pour 1938, en date du 20 mai 1937, le budget de dépenses pourra lui-même être majoré jusqu'à concurrence des chiffres suivants:

	Dollars de Singapour
Article I. — Traitements des fonctionnaires, directeur adjoint, <i>inscrire un crédit de</i>	3 000
Article IV. — Cours international de malarologie pour l'Orient, <i>inscrire un crédit de</i>	5 000
Article VII. — Frais de déplacement des membres du Comité consultatif, <i>inscrire un crédit de</i>	5 500
Majoration maximum acceptée	13 500

V.

Considérant que le barème actuel de répartition des dépenses cessera d'être en vigueur le 31 décembre 1939;

Considérant que, dans ces conditions, il conviendra que la prochaine assemblée reconstitue un organe qui procédera à un nouvel examen de la question en 1939;

Considérant qu'il y aurait avantage à entreprendre dès maintenant les consultations préliminaires;

L'assemblée,

Ayant été informée que les éléments qui sont jusqu'ici entrés en ligne de compte comportaient principalement la population, la production, le commerce et les banques, les transports, les budgets des Etats:

Invite le secrétaire général à prier les gouvernements de lui communiquer toutes suggestions susceptibles d'éclairer l'assemblée de 1938 et l'organe que celle-ci pourra instituer pour établir le futur barème.

VI.

L'assemblée, après avoir pris connaissance des considérations particulières émises par le comité spécial des contributions, décide que le gouvernement de l'Uruguay sera considéré comme s'étant acquitté intégralement de sa contribution pour l'année 1936 par le versement de 115 108.30 francs-or déjà effectué par lui.

(5 octobre 1937.)

E. Résolutions adoptées à la suite des rapports de la cinquième commission.

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

I.

L'assemblée,

Considérant la situation grave qui existe en Extrême-Orient, telle que l'ont révélée les discussions tenues lors de la vingt-deuxième session de la commission consultative du trafic de l'opium et autres drogues nuisibles, ainsi que les nouveaux renseignements communiqués à la cinquième commission;

Considérant, en outre, qu'une telle situation constitue un danger non seulement pour la Chine, mais aussi pour le monde entier:

Fait pleinement sienne la résolution sur ce sujet, adoptée par la commission consultative de l'opium lors de sa dernière session et approuvée par le conseil;

Renouvelle ses appels pressants, adressés antérieurement au gouvernement japonais, pour qu'il prenne des mesures efficaces, sans retard, en vue de mettre fin à la fabrication clandestine et au trafic illicite auxquels se livrent des ressortissants japonais en Chine, et prie le gouvernement japonais de faire connaître à la commission consultative de l'opium toutes les mesures qu'il aura prises à cet effet,

Et espère que le gouvernement chinois ne relâchera pas ses efforts, malgré les difficultés reconnues de la situation, et qu'il sera en mesure de signaler à la commission consultative une amélioration progressive de la situation dans les régions de la Chine qui ne sont soumises à aucune influence étrangère, japonaise ou autre.

II.

L'assemblée prend acte du rapport qui lui a été soumis par la cinquième commission (document A. 66. 1937. XI) et adopte les conclusions de ce rapport, ainsi que les résolutions qui y sont contenues.

(2 octobre 1937.)

2. Questions sociales.

I.

L'assemblée,

Considérant l'importance croissante que prend le service social et la nécessité d'une formation professionnelle des personnes se destinant à ce genre d'activité;

Considérant que la complexité de ces problèmes exige un enseignement théorique et pratique:

Prend note avec satisfaction de la décision de la commission consultative des questions sociales d'inscrire parmi ses premiers travaux une étude sur la formation des personnes employées dans les services sociaux, question que l'ancien comité de la protection de l'enfance a, depuis plusieurs années, étudiée à différents points de vue;

Recommande à la commission consultative des questions sociales de poursuivre cette étude avec tout le soin que justifie son importance.

II.

L'assemblée,

Rappelant la résolution de la dix-septième assemblée relative à une meilleure collaboration entre la commission consultative des questions sociales et d'autres organismes s'occupant de différents aspects des questions sociales;

Considérant qu'on ne peut établir une ligne de démarcation rigoureuse entre le domaine économique, celui de l'hygiène et celui de la prévoyance sociale;

Considérant, d'autre part, que le système de liaison actuel entre la commission consultative des questions sociales et d'autres organismes est incomplet parce qu'unilatéral;

Considérant que bien des questions dont s'occupent divers organes de la Société des Nations et, en particulier, les problèmes de l'alimentation de l'habitation, de l'hygiène et de la reconstruction rurale, etc., présentent des aspects sociaux importants:

Recommande que la commission consultative des questions sociales étudie les possibilités d'une collaboration technique réciproque avec d'autres organismes;

Recommande que, dorénavant, lorsque de semblables questions seront traitées, soit au moyen d'enquêtes ou de conférences, soit par d'autres méthodes, une collaboration active et directe soit établie entre les organes compétents de la Société des Nations qui s'intéressent aux divers aspects de ces questions.

III.

L'assemblée,

Constatant que l'œuvre sociale accomplie par la Société des Nations ne jouit pas d'une publicité aussi large que le justifie son importance;

Constatant l'accord général au sujet de la nécessité d'une revue périodique des questions sociales, ainsi que la grande utilité qu'elle pourrait présenter pour les personnalités et les collectivités s'intéressant à ces problèmes,

Recommande:

1° Que soit entreprise la publication d'une revue des questions sociales;

2° Que cette publication soit confiée à un rédacteur qualifié et rendue aussi attrayante et vivante que possible;

3° Que, conformément aux suggestions de la commission consultative des questions sociales, cette revue comprenne notamment: des renseignements sur les principales lois et mesures administratives prises dans les différents pays; une analyse des documents recueillis par le centre d'information et la bibliothèque; un exposé des travaux particuliers effectués au cours de chaque session de la commission consultative et de l'assemblée; des bibliographies sélectionnées et des comptes rendus des congrès, conférences, etc.; une analyse des renseignements reçus des associations bénévoles; des articles traitant des questions dont la commission consultative et l'assemblée s'occupent;

4° Que la revue soit publiée trimestriellement dans les deux langues officielles et que le secrétaire général étudie la possibilité d'une publication dans d'autres langues, et notamment en espagnol.

IV.

L'assemblée,

Conformément aux dispositions de l'article 23 c) du pacte, qui charge la société du contrôle général des accords relatifs à la traite des femmes et des enfants;

Prenant acte avec satisfaction qu'à la conférence des autorités centrales des pays d'Orient, convoquée sous les auspices de la Société des Nations et réunie à Bandoeng en février 1937, l'accord a été unanime sur les mesures que doivent prendre les gouvernements des pays d'Orient dans la lutte contre la traite des femmes et des enfants;

Ayant examiné les recommandations de la conférence qui tendent à assurer une collaboration plus étroite entre les autorités intéressées et une coordination plus efficace de leur action;

Prenant acte notamment que la conférence a recommandé, comme étant le meilleur moyen d'arriver à ces fins, la création d'un bureau de la Société des Nations en Orient chargé de recueillir et de transmettre tous renseignements relatifs à la traite des femmes et, en général, de développer la collaboration entre les pays d'Orient en cette matière;

Considérant que, bien que la création d'un bureau aux fins susmentionnées soit souhaitable, l'élaboration des détails du plan exige un examen plus approfondi:

Invite le conseil de la Société des Nations à désigner un conseiller-expert pour se rendre en Orient dans le plus bref délai possible afin de discuter la question sur place avec les autorités compétentes des gouvernements intéressés, et

Recommande que les crédits nécessaires à cet effet soient prévus dans le budget de 1938.

V.

L'assemblée prend acte de ce rapport (document A. 65. 1937. IV), dont elle adopte les résolutions et les conclusions.

(4 octobre 1937.)

3. Questions pénales et pénitentiaires.

L'assemblée adopte le rapport de sa cinquième commission sur les questions pénales et pénitentiaires (document A. 62. 1937. IV).

(2 octobre 1937.)

4. Union internationale de secours.

L'assemblée,

Ayant pris connaissance du rapport sur l'activité du comité exécutif de l'union internationale de secours pour la période du 1^{er} janvier au 31 décembre 1936 (document A. 15. 1937. XII):

Se félicite des efforts accomplis en vue de perfectionner les méthodes qui doivent permettre à l'union de jouer pleinement le rôle pour lequel elle a été créée;

Souligne la valeur des études de caractère technique tendant à limiter les effets des calamités;

Renouvelle son vœu de voir de nouvelles adhésions renforcer l'autorité des moyens d'action de l'union internationale de secours.

(2 octobre 1937.)

F. Résolutions adoptées à la suite des rapports de la sixième commission.

I. Mandats.

L'assemblée,

Ayant pris acte de l'œuvre accomplie par les puissances mandataires, la commission permanente des mandats et le conseil en ce qui concerne l'application des principes posés par l'article 22 du pacte et par les chartes de mandats:

a) Renouvelle l'expression de confiance à leur égard votée par les sessions précédentes de l'assemblée et rend hommage aux résultats qu'ils ont obtenus grâce à une coopération étroite et franche dont le maintien est essentiel;

b) Exprime sa conviction que le problème de la Palestine, dont le conseil est actuellement saisi, sera équitablement résolu en tenant compte, dans la plus large mesure possible, de tous les intérêts légitimes entrant en jeu.

(30 septembre 1937.)

2. Travaux de l'organisation internationale de coopération intellectuelle.

1. Résolution générale.

L'assemblée:

Constate avec une vive satisfaction le développement de l'organisation internationale de coopération intellectuelle au cours de l'exercice 1936/37, développement dont l'ensemble des manifestations constituant le « Mois de coopération intellectuelle » est l'expression la plus éclatante;

Adresse au gouvernement de la république Française et au commissariat général de l'exposition de Paris ses remerciements les plus chaleureux pour l'accueil qu'ils ont réservé à ces réunions et le généreux appui matériel qu'ils leur ont donné;

Approuve les rapports que lui ont adressés la commission internationale de coopération intellectuelle sur sa dix-neuvième session (document C. 327. M. 220. 1937. XII) et le conseil d'administration de l'institut international

de coopération intellectuelle sur sa quatorzième session (document C. 326. M. 219. 1937. XII);

Souligne l'importance de la dixième session de la conférence permanente des hautes études internationales ainsi que de la conférence internationale de l'enseignement supérieur;

Se félicite particulièrement du succès remporté par la deuxième conférence générale des commissions nationales de coopération intellectuelle et se réjouit du rôle de plus en plus important dévolu aux commissions nationales dans le fonctionnement de l'organisation; elle souhaite que les gouvernements des membres de la Société des Nations et des Etats non membres accueillent avec bienveillance les vœux et résolutions de la conférence qui leur seront transmis par le secrétaire général.

2. Déclaration sur l'enseignement de l'histoire.

L'assemblée,

Rappelant sa résolution du 10 octobre 1936 relative à la signature de la « déclaration sur l'enseignement de l'histoire »;

Informée de l'adhésion donnée par de nombreux Etats au principe de la déclaration:

Approuve l'addition à cet acte des clauses finales rédigées par la commission pour permettre sa signature par les Etats et son enregistrement par le secrétariat de la Société des Nations, et prie le secrétaire général de vouloir bien procéder aux transmissions nécessaires pour recueillir lesdites signatures de la part des membres de la Société des Nations ainsi que des Etats non membres.

3. Beaux-Arts.

A. PROTECTION DES PATRIMOINES ARTISTIQUES ET HISTORIQUES NATIONAUX

L'assemblée:

Approuve la convocation, dans le courant de l'année 1938, de la conférence diplomatique chargée de conclure la convention internationale pour la protection des patrimoines artistiques et historiques nationaux.

B. STATUT INTERNATIONAL DES FOUILLES

L'assemblée,

Considérant l'importance de la bonne entente internationale pour l'accroissement du patrimoine culturel de l'humanité;

Rappelant les recommandations qu'elle avait adressées aux Etats le 10 octobre 1932;

Convaincue que, si le régime des fouilles présente un intérêt primordial pour l'Etat sur le sol duquel les fouilles sont entreprises et, à ce titre, relève avant tout de sa législation interne, il importe essentiellement de concilier ce principe avec les exigences d'une collaboration internationale largement comprise et librement acceptée;

Estimant que les règles élaborées à cet effet par la conférence internationale des fouilles, réunie au Caire par l'office international des musées et avec le généreux appui du gouvernement égyptien, répondent parfaitement à ce but:

Prie le secrétaire général de transmettre le texte des conclusions de la conférence du Caire aux gouvernements des membres de la Société des Nations et des Etats non membres, afin qu'ils soient mis à même de s'en inspirer dans leurs législations en matière d'antiquités et de fouilles.

4. Collection ethnographique et historique sur les origines de la civilisation américaine.

L'assemblée,

Rappelant sa résolution du 10 octobre 1936 demandant à l'organisation internationale de coopération intellectuelle de procéder dans le plus bref délai possible à l'examen du plan de la collection et des conditions dans lesquelles le projet devrait être exécuté:

Estime que les conditions de réalisation, telles que la commission internationale de coopération intellectuelle les a définies au cours de sa dernière session, offrent toutes les garanties requises;

Approuve le plan de la commission et adresse ses plus sincères remerciements aux gouvernements qui, par leurs contributions, permettent d'en commencer l'exécution.

5. Sciences exactes.

L'assemblée prend acte avec satisfaction de l'accord conclu entre la commission internationale de coopération intellectuelle et le conseil international des unions scientifiques en vue d'assurer, dans l'avenir, leur étroite collaboration dans le domaine des études scientifiques.

6. Droits intellectuels.

L'assemblée,

Convaincue que la conclusion d'une entente universelle pour la protection des œuvres de l'esprit est appelée à exercer la plus heureuse influence sur les relations intellectuelles internationales,

Prend acte de la transmission officielle par l'union panaméricaine aux gouvernements américains des deux projets de convention universelle respectivement élaborés en ce sens par la commission spéciale de Monte-

video et par le comité d'experts réuni en commun par l'institut international de coopération intellectuelle et l'institut international de Rome pour l'unification du droit privé;

Informée, d'autre part, de l'intention manifestée par l'administration belge d'envoyer à tous les gouvernements un mémoire rédigé en collaboration avec l'Institut international de coopération intellectuelle et contenant l'ensemble de la documentation:

Souhaite que les circonstances permettent au gouvernement belge de réunir à une époque aussi rapprochée que possible les deux conférences respectivement prévues pour la révision de la convention de Berne et pour l'élaboration d'un statut universel du droit d'auteur;

Invite l'institut international de coopération intellectuelle et l'institut international de Rome pour l'unification du droit privé à prévoir une nouvelle réunion du comité d'experts ayant pour objet l'examen des futures observations des gouvernements sur les projets de convention et l'établissement, sur la base desdites observations, de propositions définitives en vue de la conférence universelle;

Estime dès maintenant souhaitable que, dans ces propositions, il soit tenu compte de la nécessité de favoriser l'interpénétration des civilisations, plus particulièrement par une réglementation appropriée des droits de traduction.

7. Projet d'acte international concernant la coopération intellectuelle.

L'assemblée,

Après avoir examiné le rapport que lui ont adressé conjointement la commission internationale de coopération intellectuelle et le conseil d'administration de l'institut international de coopération intellectuelle, concernant un projet d'acte international sur la coopération intellectuelle;

Informée de l'avis du conseil de la Société des Nations, en date du 14 septembre 1937, reconnaissant l'intérêt de ces propositions et les recommandant à l'attention de l'assemblée;

Constatant les nombreuses adhésions de principe qu'elles ont reçues au cours de la discussion:

Charge le secrétaire général de la Société des Nations de vouloir bien communiquer le texte du projet d'accord, pour avis, à tous les membres de la société, ainsi qu'aux Etats non membres. Les réponses reçues seraient examinées par le comité exécutif de la commission internationale de coopération intellectuelle qui, après avoir procédé aux études et révisions nécessaires, adresserait un rapport au conseil de la Société des Nations. Il appartiendrait à ce dernier, s'il le juge opportun, de convoquer la conférence chargée de conclure la convention.

(30 septembre 1937.)

3. Assistance internationale aux réfugiés.

I. Office international Nansen pour les réfugiés.

L'assemblée:

Prend acte du rapport du conseil d'administration de l'office Nansen pour l'année se terminant le 30 juin 1937 (document A. 21. 1937. XII);

Exprime sa satisfaction des résultats importants obtenus par l'office aussi bien dans l'intérêt des réfugiés que dans celui des pays qui leur offrent l'hospitalité;

Exprime sa gratitude à M. Michael Hansson, président du conseil d'administration de l'office, pour l'inlassable énergie qu'il a mise au service de cette œuvre;

Prie, d'une part, les gouvernements des Etats qui n'ont pas encore adhéré à la convention du 28 octobre 1933 (document C. 650 (1). M. 311 (1). 1933) d'examiner la possibilité d'une adhésion et, d'autre part, les gouvernements ayant déjà ratifié cet instrument avec réserves, d'examiner la possibilité de leur annulation;

Recommande aux gouvernements d'adhérer à l'accord du 30 juin 1928 (document C. 392. M. 183. 1928);

Constata avec satisfaction la diminution du nombre d'arrêtés d'expulsion pris contre les réfugiés;

Prie instamment les gouvernements de n'expulser aucun réfugié avant qu'il ait obtenu l'autorisation d'entrée et de séjour dans un autre pays;

Signale aux gouvernements l'urgence avec laquelle il convient de régulariser la situation des réfugiés frappés d'un arrêté d'expulsion qui n'ont pu obtempérer à cet ordre à défaut de visa d'entrée dans un autre pays;

Prie les gouvernements qui n'ont pas encore adopté le timbre Nansen ou qui n'ont pas rendu obligatoire sa perception, d'adopter et de généraliser le système dudit timbre;

Recommande aux gouvernements de ne pas soumettre les réfugiés aux restrictions concernant la main-d'œuvre étrangère, et de faciliter par toutes mesures utiles leur participation à l'activité économique des pays de refuge;

Prie les gouvernements intéressés de contribuer à la réalisation des projets de l'office relatifs au transfert et à l'établissement des réfugiés arméniens en Erivan;

Prend note du projet de l'office visant la construction d'habitations pour les réfugiés arméniens en Grèce;

Attire en particulier l'attention des gouvernements sur la situation tragique des réfugiés russes à Chang-Haï;

Prie les gouvernements de prendre toutes mesures appropriées en vue de l'absorption des réfugiés par leur naturalisation.

II. Réfugiés (israélites et autres) provenant d'Allemagne.

L'assemblée,

Ayant pris connaissance du rapport du haut commissaire (document A 17 1937. XII) lui exprime sa gratitude pour les efforts qu'il a déployés en faveur des réfugiés provenant d'Allemagne au cours de l'année écoulée:

Le charge, d'entente avec le secrétaire général, de convoquer, pour le début de 1938, une conférence intergouvernementale, en vue de l'adoption d'une convention internationale en faveur des réfugiés provenant d'Allemagne;

Approuve, en ce qui concerne les garanties à fournir par les candidats à l'émigration, les principes de collaboration énoncés dans le rapport, entre, d'une part, les gouvernements et le haut commissaire et, d'autre part, les organisations d'assistance;

Recommande aux gouvernements des Etats où les réfugiés résident actuellement, d'adopter toutes mesures susceptibles de faciliter leur émigration (préparation technique, réadaptation professionnelle, etc.);

Exprime le vœu que la conférence intergouvernementale adopte une définition du réfugié qui permettrait d'étendre aux apatrides provenant d'Allemagne les dispositions de l'article premier de l'arrangement du 4 juillet 1936 (document C. 362. M. 237. 1936. XII).

III.

L'assemblée,

Rappelant que, par sa résolution de 1929, elle a décidé de liquider méthodiquement l'œuvre des réfugiés;

Qu'en 1930, elle a confié aux organes réguliers de la Société des Nations la protection politique et juridique des réfugiés et à l'office Nansen, pour une période déterminée, l'œuvre humanitaire;

Qu'en 1931, elle a recommandé l'adoption d'un plan de liquidation de l'office Nansen prévoyant qu'elle serait effectuée à la fin de 1938;

Qu'en 1936, en conformité de la décision de 1931, elle a chargé le président dudit office d'établir un projet de liquidation et de présenter des recommandations ayant trait à la dévolution des tâches entreprises par l'office (document A. 11. 1937. XII);

Qu'en 1936, elle a nommé un haut commissaire de la Société des Nations pour les réfugiés provenant d'Allemagne:

Confirme sa décision antérieure, par laquelle elle a chargé le président du conseil d'administration de l'office Nansen d'assurer la liquidation effective et complète de l'office;

Constate que le mandat du haut commissaire pour les réfugiés provenant d'Allemagne prend fin le 31 décembre 1938, conformément à la décision antérieure à l'assemblée;

Considérant toutefois que l'ensemble des problèmes que posent ces décisions nécessite un nouvel examen dans un bref délai:

Prie le conseil d'élaborer ou de faire élaborer, avant la prochaine assemblée, un plan concernant l'assistance internationale aux réfugiés.

(5 octobre 1937.)

4. Moyens modernes de diffusion utilisés dans l'intérêt de la paix.

L'assemblée:

Approuve le rapport de la sixième commission et les propositions qu'il contient (document A. 68. 1937. XII);

Décide, conformément à la proposition de la quatrième commission, l'inscription au budget de l'exercice prochain d'un crédit supplémentaire de 12 000 francs suisses.

(2 octobre 1937.)

5. Moyens d'information à la disposition du secrétariat.

L'assemblée prend acte du rapport qui lui a été soumis par la sixième commission (document A. 71. 1937) et adopte les conclusions de ce rapport.

(2 octobre 1937.)

G. Résolution adoptée à la suite d'une proposition du bureau de l'assemblée.

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° 5 (c) (commission d'étude pour l'union européenne):

Constate 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.

(30 septembre 1937.)

H. Résolutions adoptées à la suite de propositions du comité consultatif d'Extrême-Orient, institué par l'assemblée le 24 février 1933.

Conflit sino-japonais.

I.

L'assemblée,

Examinant d'urgence la question des bombardements aériens de villes ouvertes en Chine par l'aviation japonaise:

Exprime l'émotion profonde que lui causent ces bombardements qui ont entraîné la mort de civils innocents, y compris un grand nombre de femmes et d'enfants;

Déclare qu'il n'y a pas d'excuse pour de tels actes qui ont provoqué dans le monde entier un sentiment d'horreur et d'indignation;

Et les condamne solennellement.

(28 septembre 1937.)

II.

L'assemblée:

Fait siens les rapports qui lui ont été présentés par son comité consultatif sur la question du conflit entre la Chine et le Japon (documents A. 78, A. 79 et A. 80. 1937. VII);

Approuve les propositions contenues dans le second desdits rapports (document A. 80. 1937. VII) et prie son président de prendre les dispositions nécessaires en ce qui concerne la réunion proposée des membres de la société qui sont parties au traité des neuf puissances, signé à Washington le 6 février 1922;

Assure la Chine de son appui moral et recommande aux membres de la Société des Nations de s'abstenir de toute action de nature à affaiblir le pouvoir de résistance de ce pays, aggravant ainsi ses difficultés dans le présent conflit, ainsi que d'examiner dans quelle mesure ils pourraient, à titre individuel, accorder leur aide à la Chine;

Décide d'ajourner sa présente session et de donner pouvoir au président de convoquer une nouvelle réunion si le comité consultatif le demande.

(6 octobre 1937.)

J. Résolutions adoptées à la suite de propositions du comité spécial pour la mise en œuvre des principes du pacte.

I.

L'assemblée,

Vu la proposition de la délégation du Chili (document A. 42. 1937);

Rendant hommage à la préoccupation qui l'inspire de renforcer l'autorité de la Société des Nations;

Vu l'opinion exprimée par le comité spécial chargé d'étudier la mise en œuvre des principes du pacte;

Considérant qu'il serait éminemment souhaitable que la Société des Nations pût associer le plus grand nombre d'Etats à la mise en œuvre des principes sur lesquels elle repose;

Considérant que, soucieux de ne rien négliger qui serait de nature à favoriser un tel développement de la coopération internationale, le comité spécial ne pourrait que se féliciter de connaître les observations et suggestions que les Etats non membres, ainsi que les Etats qui ont annoncé leur retrait de la société, jugeraient utile de formuler, en vue de l'éclairer dans son étude:

Prie le conseil d'examiner les conditions dans lesquelles ces éléments d'information devraient être recueillis au fur et à mesure des opportunités pour être mis à la disposition dudit comité.

(4 octobre 1937.)

II.

Considérant:

Que les pactes à tendance universelle et visant la solution pacifique des différends internationaux qui lient entre eux les Etats membres et non membres de la Société des Nations, tels que le traité de renonciation à la guerre signé à Paris le 27 août 1928 et le traité de non-agression et conciliation signé à Rio de Janeiro le 10 octobre 1933 sur l'initiative de la république Argentine, ont pour but, comme le pacte de la Société des Nations et au sens de son article 21, d'assurer le maintien de la paix;

Que la conférence interaméricaine pour le maintien de la paix, réunie à Buenos-Ayres le 1^{er} décembre 1936 sur l'initiative du président Roosevelt, s'est inspirée de l'idée de compléter et de renforcer les efforts de la Société des Nations lorsqu'ils tendraient à empêcher la guerre;

L'assemblée déclare:

En cas de guerre ou menace de guerre, la Société des Nations, sans retarder par là l'exercice de son action propre en vertu du pacte, prendra les mesures opportunes et établira les contacts qui paraîtraient nécessaires dans le but d'associer à ses efforts en vue de la paix les Etats qui, ne faisant pas partie de la Société des Nations, sont liés entre eux par les pactes ci-dessus mentionnés, lesquels ont pour but commun le maintien de la paix.

(4 octobre 1937.)