

h.v. 1. 28. 217Confidentiel.

## S é a n c e

tenue le 3 septembre 1934, au Palais fédéral, pour la discussion des instructions de la délégation suisse à la XVe Assemblée de la Société des Nations.

Participaient à la séance:

- M. G. M o t t a , Conseiller fédéral, Chef du Département politique, Président,
- M. M. P i l e t - G o l a z , Président de la Confédération,
- M. E. S c h u l t h e s s , Conseiller fédéral, Chef du Département de l'Economie publique,
- M. le Ministre M. de S t o u t z , Chef de la Division des Affaires étrangères,
- M. W. R a p p a r d , Directeur de l'Institut universitaire des hautes études internationales,
- M. le Ministre W. S t u c k i , Chef de la Division du Commerce,
- M. R. S c h ö p f e r , Conseiller aux Etats,
- M. A. O e r i , Conseiller national,
- M. C. G o r g é , Chef de la Section de la Société des Nations du Département politique fédéral,
- M. Ph. Z u t t e r , Juriste au Département politique fédéral.

M. Schulthess, absent au commencement de la séance, n'arrive qu'à 11 heures 1/4.



2.

M. Motta ouvre la séance à 10 heures. Il propose de supprimer la discussion générale et de passer immédiatement à l'examen du projet d'instructions. Il indique d'emblée que deux points retiendront surtout l'attention de la conférence: la question des minorités et celle de l'entrée de la Russie dans la Société des Nations.

Les cinq premiers points du projet d'instructions ne donnent lieu à aucune remarque.

Point 6. Réduction et limitation des armements.

M. Motta rappelle qu'il s'agit d'un problème douloureux; les travaux de la conférence du désarmement n'ont abouti à rien pour le moment.

M. Rappard estime probable que l'on soulèvera à l'Assemblée la question du contrôle de la fabrication des armes et munitions.

M. Gorgé croit savoir que la France ne donnera son adhésion à une mesure de contrôle que dans le cas où cette mesure ferait partie intégrante d'une convention générale sur le désarmement. Il faut donc s'attendre à des difficultés.



Point 7.- Pas d'observation.

Point 8. Minorités.

M. Motta fait un bref exposé de la situation telle qu'elle se présente à la suite de la proposition de la Pologne. Ce pays estime que l'inégalité n'est pas conforme aux principes de la Société des Nations. Si tous les Etats à obligations minoritaires ne veulent pas se lier, la Pologne demandera vraisemblablement d'être libérée des siennes. Le gouvernement polonais présente, bien entendu, l'affaire sous une autre forme. Quant à la Suisse, elle a toujours plaidé la cause de la protection générale des minorités et il serait conforme au génie de notre pays de nous placer nettement sur le terrain de la généralisation. On peut prévoir que la proposition polonaise provoquera une forte opposition au sein de l'Assemblée. Les tendances des différents Etats s'étaient déjà fait sentir à l'Assemblée de 1930 et M. Motta avait été d'autant mieux placé pour le constater qu'il était rapporteur sur cette question. Le Chef de la délégation estime qu'il conviendrait d'accepter la rédaction du chiffre 8 du projet d'instructions.

M. Rappard. Les Polonais eux-mêmes sont pessimistes sur le résultat de leur initiative. En cas

4.

d'échec, ils demanderont peut-être d'être déliés du traité de minorités, ce qui pourrait avoir comme conséquence une crise européenne assez grave.

M. Pilet-Golaz demande s'il existe une définition authentique de la minorité. Quelle serait la situation pour la Suisse en cas de généralisation ?

M. Oeri rappelle que les droits des minorités ne résultent pas du pacte mais sont consignés dans les traités et d'autres actes.

M. Motta répond à M. Pilet-Golaz que les caractères distinctifs des minorités reposent sur la langue, la race et la religion. On peut dire qu'en Suisse, la question minoritaire n'existe pas. Il nous serait donc difficile de nous opposer à une généralisation qui, pour nous, ne saurait être que platonique. Il serait toujours possible, au besoin, d'exposer la situation particulière de la Suisse.

M. Gorgé. L'Assemblée de l'année dernière a longuement discuté cette question. Le sénateur Bérenger a donné la définition suivante: Il y a minorité là où il y a discrimination légale. En Suisse, il n'existe pas de discriminations légales, partant pas de minorités. Il est évident que si une discrimination surgissait, elle emporterait la constitution de minorités.



M. Oeri pense que la question n'est pas si simple en Suisse. Il est vrai que le fédéralisme constitue une garantie, mais en fait, dans certains cantons, les minorités sont plus mal traitées qu'en des pays dits "à obligations minoritaires". Dans le canton de Bâle, par exemple, la création d'écoles catholiques est interdite par la Constitution.

M. Rappard rappelle que M. Politis avait, de son côté, donné une double définition de la minorité. La première partie de cette définition reposait sur la discrimination légale, la deuxième partie, sur le fait qu'une minorité peut être considérée comme telle si elle s'estime une minorité. Il s'agit d'ailleurs de considérations tout académiques et nous aurions avantage à nous associer à la proposition polonaise tout en nous abstenant de nous adresser trop de compliments à nous-mêmes sur la manière dont la question minoritaire a été résolue dans notre pays.

M. Pilet-Golaz estime que si la Pologne a pour objectif de faire sauter le système actuel, il conviendrait de ne pas nous associer avec trop d'enthousiasme à son projet.

M. Motta infère de la discussion que le projet d'instructions est accepté en ce qui concerne les minorités.

Les points 9 et 10 ne donnent lieu à aucune observation.

Point 11. Organisations techniques de la Société des Nations.-

M. Stucki déclare que ce point des instructions soulève deux questions spéciales: 1<sup>o</sup> celle du tourisme. Après l'échec des tentatives économiques faites à Genève et à Londres, la Société des Nations semble se tourner du côté du tourisme, qu'elle considère comme un moyen d'obvier à la crise. Nous n'aurions pas d'intérêt, pour notre part, à appuyer un mouvement en faveur d'une extension du tourisme. Il s'agit, en effet, d'une branche de notre activité économique qui est, d'une manière générale, mieux organisée que dans les autres pays. En favorisant l'extension du tourisme dans tous les pays, nous favoriserions du même coup la concurrence étrangère. 2<sup>o</sup> les Français proposeront vraisemblablement la constitution de traités multilatéraux de compensations et de clearing. Il s'agit là également d'une tentative à l'égard de laquelle il conviendrait de se montrer très circonspect.

Points 12 et 13. Pas d'observation.



Point 14. Contributions arriérées.

M. Rappard signale que certains Etats prendront peut-être une initiative dans ce domaine. La patience des pays qui payent ponctuellement commence, en effet, à être très lassée. Différents pays, d'autre part, désirent vivement une modification du barème existant. Si cette affaire est traitée au cours de l'Assemblée, elle risque de donner lieu à des difficultés considérables. Au Secrétariat, on espère écarter cette menace. Il est à noter que la Suisse passe, dans d'autres pays, pour être avantagée en raison du fait que les traitements internationaux se dépensent dans notre pays et que la Confédération n'a pas à supporter de frais de représentation.

M. Motta juge inutile d'engager une discussion de fond sur cette question pour le moment.

M. Rappard indique que la sympathie entre la population genevoise et les fonctionnaires internationaux ne semble pas avoir augmenté ou dans une faible mesure seulement. Les Genevois ne cessent de se plaindre, mais ils ont conscience cependant des avantages que leur apporte le siège de la Société des Nations. Preuve en soit que dès qu'on parle de transférer ce siège dans une autre ville, c'est un tollé général. Les commerçants de la place de Genève tiennent d'ailleurs

non seulement au maintien du siège dans cette ville, mais encore à ce qu'on ne réduise pas les traitements internationaux.

M. Pilet-Golaz remarque que la délégation devrait se défendre si l'on voulait imposer de nouvelles charges à notre pays.

Point 15. Pas d'observation.

Point 16. C'est le point central de la discussion, à savoir l'admission éventuelle de la Russie dans la Société des Nations.

M. Motta informe confidentiellement les membres de la délégation qu'il a été l'objet d'une triple démarche de la part des gouvernements français, britannique et italien. L'Ambassadeur de France lui a fait savoir que son gouvernement comprenait qu'il serait impossible au Conseil fédéral de voter oui. Tout en se défendant de vouloir exercer aucune pression sur la décision de la Suisse, il lui a laissé entendre que le gouvernement français serait heureux si la délégation suisse s'abstenait plutôt que de voter négativement. Le Ministre de Grande-Bretagne a fait une déclaration analogue à M. de Stoutz. Quant à M. Marchi, il comprend



qu'il serait difficile à la Suisse de se prononcer autrement que par la négative. M. Motta ajoute qu'il a reçu plusieurs communications écrites. Il lit un rapport de notre Légation à Paris qui confirme le fait que la France, la Grande-Bretagne et l'Italie avaient décidé de faire une démarche commune. Des associations ont également saisi le Conseil fédéral de différents vœux. L'Association suisse pour la Société des Nations eût, en particulier, désiré que la Suisse votât oui, mais comme cela semble impossible, elle attacherait du prix à ce que la délégation s'abstint. Plusieurs sociétés patriotiques sont vigoureusement intervenues pour que le vote soit négatif. M. Motta consulte les membres de la délégation.

M. Rappard se défend d'être enclin aux jugements absolus, mais il lui est impossible de comprendre quelles raisons militent en faveur d'une position négative. L'attitude des trois grandes puissances dont il a été parlé précédemment est significative. Dans le cas où la Suisse voterait non, seuls deux pays se réjouiraient, pour des raisons évidentes: l'Allemagne et le Japon. Il est à considérer, d'autre part, qu'il n'y a pas eu aux précédentes Assemblées de délégations qui aient plus constamment prêché l'universalité de la Société des Nations que la délégation suisse. Il serait paradoxal de se départir subitement de cette attitude. Avant l'entrée de l'Allemagne dans la Société des Nations, la délégation suisse a conseillé à plusieurs re-

prises aux Français de ne pas s'opposer à l'admission de leurs anciens ennemis. Les raisons que la France aurait eues de faire obstacle à l'entrée de l'Allemagne étaient pourtant plus importantes que les raisons que nous pourrions avoir de nous opposer à l'admission de l'U.R.S.S. Depuis que la Société des Nations existe, les membres ont toujours tous été reçus à l'unanimité. Si la Suisse vote non, elle se singularisera d'autant plus que ce sera la première fois qu'un membre fait opposition à l'entrée d'un candidat.

D'ailleurs, tout ce que nous ferons n'aura aucun résultat pratique, car la Russie sera admise de toute façon. Nous avons donc tout à perdre et rien à gagner en nous opposant à son entrée. L'intérêt politique et économique de la Suisse nous commandent l'abstention. On peut se demander d'ailleurs ce que l'on a attendu et ce que l'on attend encore à Berne pour reconnaître les soviets dont le régime est très solidement établi. Quant à l'opinion publique suisse, il semblerait que le parti socialiste et, en particulier, M. Nicole seraient assez désireux que le Conseil fédéral votât non. Ce serait un excellent argument d'opposition. Les socialistes de Genève n'ont pas d'intérêt, en effet, à voir les Russes dans la place. Le régime russe est, à l'heure actuelle, fondé sur la force des armes et les socialistes suisses estiment préférable que notre population l'ignore. Ils aiment mieux agiter le spectre lointain de la révolution. En ce qui concerne la Russie elle-même, le régime est établi. Il peut évo-



luer plus ou moins rapidement, mais l'évolution sera plus rapide si le gouvernement russe a des contacts avec des Etats étrangers. En conclusion, il conviendrait si possible de voter oui après avoir fait une campagne pour éclairer l'opinion publique. A ce défaut, il faudrait s'abstenir. Si la conférence estime que l'abstention n'est pas possible, il faudrait ne rien décider avant que M. Motta ait été à Genève.

M. Rappard prévoit que sa thèse rencontrera de l'opposition au sein de la délégation. On lui opposera les persécutions religieuses. Il estime toutefois que l'argument basé sur l'activité des sans-Dieu n'est qu'un argument sentimental. Quant aux dangers que l'idéal russe ferait courir à l'idée du foyer, nous serons moins bien placés pour nous y opposer si nous avons écarté les Russes de notre chemin. En conséquence, nous n'aurions pas le droit de prendre une décision politique qui se base sur des considérations sentimentales ou intellectuelles.

M. Stucki est d'accord avec M. Rappard quant à l'aspect économique de la question. Un vote négatif ne pourra, en effet, qu'aggraver nos relations commerciales avec la Russie, Il est à remarquer toutefois que l'U.R.S.S. n'achète en Suisse que le strict minimum, mais, depuis que les relations de l'U.R.S.S. avec l'Allemagne se sont modifiées, la Russie a l'intention de nous passer de plus fortes commandes. Mais toutes ces commandes sont grevées de la clause de la compensation

en marchandises. Les importations de la Russie portent sur une somme annuelle de 10 millions et les exportations, de 6 millions. En définitive, le commerce avec ce pays n'est pas d'une importance capitale pour le marché suisse.

Quant au côté politique de la question, M. Stucki est intimement convaincu qu'il convient de voter non. La demande d'admission des Russes lui paraît particulièrement cynique. Les dirigeants de l'U. R.S.S. ont toujours et ouvertement lutté jusqu'ici contre la Société des Nations. Maintenant qu'ils ont un intérêt passager à être admis en raison de la tension de leurs relations avec le Japon, ils veulent se faire inviter. Il ne serait pas indiqué pour le Conseil fédéral de juger la situation uniquement à un point de vue utilitaire. Quant à la démarche des trois grandes puissances auxquelles il a été fait allusion précédemment, elle ne devrait pas être suffisante pour modifier notre point de vue car elle est manifestement intéressée. En conclusion, même si nous sommes les seuls, votons non.

M. Schöpfer partage la manière de voir de M. Stucki. En ne votant pas négativement, nous irions au-devant de difficultés intérieures. Il est d'ailleurs à redouter qu'en prenant pied en Suisse, les soviets ne fassent une propagande intensive dans notre pays. Il faudrait éviter de revenir aux jours sombres de l'après-guerre. Pas de courbettes. C'est contre la dignité, contre le prestige de notre pays, c'est dégradant.



M. Oeri est également d'avis que la délégation suisse devrait se prononcer négativement, pour des raisons de politique extérieure et intérieure. En premier lieu, il convient de se demander s'il est de l'intérêt de la Société des Nations ou pas de compter l'U.R.S.S. parmi ses membres. M. Oeri croit que cet intérêt n'existe pas. Il reconnaît volontiers que la Suisse s'est toujours prononcée pour l'universalité de la Société. Mais il ne faut pas s'en tenir à ce principe jusqu'à l'absurde, c'est-à-dire jusqu'à l'admission par la Société des Nations de son ennemi déclaré. La Russie a des raisons évidentes pour changer sa politique en ce moment, vu les dangers que lui fait courir le Japon. En entrant dans la Société, la Russie acquerrait une puissance considérable car elle serait inévitablement nommée membre permanent du Conseil. C'est une chose à laquelle il faut songer sérieusement avant de prendre une détermination. La Russie utilisera sans doute cette puissance pour extorquer des avantages.

On objectera, poursuit M. Oeri, que la Russie entrera de toute façon dans la Société des Nations, quelle que soit notre attitude. Mais nos relations internationales avec les pays qui voteront pour son entrée seront-elles modifiées si nous nous opposons catégoriquement ? M. Oeri ne le croit pas et même si certaines difficultés surgissaient de ce fait, elles ne seraient vraisemblablement que temporaires. Nous pouvons d'autant plus voter non que les Etats qui se pro-

nonceront affirmativement devront tôt ou tard reconnaître qu'ils ont fait fausse route.

Pour ce qui est de la politique intérieure, M. Oeri est d'accord avec M. Schöpfer: Il nous faut éviter de favoriser l'établissement d'un nid de propagande à Genève. Si nous votions oui, nous devrions logiquement reconnaître la Russie sur le terrain diplomatique. Il est à souligner, d'autre part, que nous ne possédons pas des moyens de police suffisants pour nous protéger contre une propagande intensive. Il sera intéressant de voir quelles modalités seront fixées en ce qui concerne la procédure d'invitation.

M. Gorgé se rallie personnellement à la manière de voir de M. Rappard. A son avis, il nous faudrait nous abstenir. Le mouvement d'opinion que l'on constate en Suisse contre la candidature de l'U.R.S.S. provient en grande partie d'une conception erronée que le public se fait de la Société des Nations. Le fait de participer à cet organisme n'est pas seulement un honneur ou un privilège, mais surtout une charge. On est forcé de constater, d'autre part, que la Société des Nations subit une éclipse. L'entrée de l'U.R.S.S. lui donnerait certainement un regain de vitalité. La Société des Nations se doit de s'occuper des purs comme des impurs. Si nous voulions nous opposer, nous aurions déjà dû le faire précédemment.

Mais l'argument principal est qu'un non de notre part serait gros de conséquences. Il nous entraînerait



nerait dans une situation juridique inextricable. Comme la Russie entrera de toute façon dans la Société, nous serions liés par le pacte pour intervenir, au besoin, en faveur de la Russie. Il s'ensuit logiquement que nous devrions sortir de l'institution de Genève. L'abstention constituerait la meilleure solution; elle équivaudrait à un non sans conséquence juridique.

M. Schulthess est d'avis qu'il faut voter non pour les différentes raisons qui ont été exprimées par MM. Stucki, Schöpfer et Oeri. Si toutefois il s'avérait très dangereux de ne pas s'abstenir, il conviendrait que M. Motta examinât encore la situation. Quoi qu'il en soit, lorsque les Russes seront à Genève, il faudra absolument disposer d'une police fédérale.

M. Pilet-Golaz a son siège fait de façon catégorique: Il faut voter non. Le Président de la Confédération a écouté M. Rappard avec grand intérêt, mais il lui est impossible de voir la situation avec un tel détachement. Il se demande, d'une façon générale, à quoi peut encore servir la Société des Nations qui, ajoute-t-il, a échoué dans toutes ses tentatives. La Société des Nations est devenue l'instrument des grandes puissances et la démarche que trois de ces dernières viennent de faire auprès du Conseil fédéral est

fort déplaisante. D'autre part, les considérations de politique intérieure sont déterminantes. En s'abstenant, le Conseil fédéral alimenterait le mécontentement des partis nationaux. En votant non, le gouvernement serait en meilleure position pour combattre, le cas échéant, une initiative tendant à la sortie de la Suisse de la Société des Nations dont nous avons tout de même avantage à rester membre.

M. Motta a beaucoup réfléchi à cette grave question. Primitivement, il était d'avis que l'abstention suffirait. Maintenant et pour les raisons indiquées précédemment par certains membres de la conférence, il est convaincu que le vote négatif s'impose.

M. de Stoutz est également d'avis qu'il convient de voter non.

M. Motta résume la situation en déclarant que la délégation pour les affaires étrangères proposera au Conseil fédéral de se prononcer à l'unanimité en faveur du vote négatif.

#### Point 17. Elections au Conseil.

M. Motta expose que trois sièges semi-permanents doivent être repourvus: ceux de l'Espagne, de la



Chine et du Panama. Nous n'aurions pas d'objections à ce que l'Espagne fût réélue. Ce pays est d'ailleurs pour nous dans l'affaire des dommages de guerre. Le siège du Panama serait sollicité par le Chili, qui constituerait une bonne candidature. Pour remplacer la Chine, la Turquie posera peut-être sa candidature. Dans ce cas, nous pourrions envisager sa nomination avec sympathie. Il est d'ailleurs inutile d'arrêter définitivement une ligne de conduite à ce sujet car la situation peut encore changer. Attendons d'être à Genève.

M. Oeri pose une question spéciale. Certains journaux ont annoncé que le chancelier autrichien Schuschnigg serait proposé comme président de l'Assemblée.

M. Motta. Personne ne sait rien de sûr à ce sujet. Il est possible que le Ministre des Affaires étrangères de Turquie soit porté à la présidence de l'Assemblée dans le cas où la Chine serait réélue au Conseil. En tout état de cause, la candidature Schuschnigg semble assez aléatoire.

M. Rappard estime que la candidature Schuschnigg est une fantaisie de journalistes et ne jouit pas d'appuis politiques. M. Avenol ne veut pas se mêler pour le moment de la question de la présidence. Ses vœux iraient toutefois à un président compétent au