

E 2001 (D) 4/3

*Procès-verbal de la séance du 7 septembre 1937 de la Délégation suisse
à la XVIII^e Assemblée de la Société des Nations
et la Délégation des affaires étrangères du Conseil fédéral pour la discussion
des instructions de la Délégation suisse¹*

Confidentiel

Berne, après le 7 septembre 1937¹

M. Motta ouvre la séance à 14 h. 40. Il remercie M. Meyer et M. Baumann, ainsi que les autres personnes présentes, et tout particulièrement Mlle Ferrière, d'assister à la présente séance. En assurant le concours d'une femme aux tra-

1. *Le procès-verbal n'est pas signé ni daté. Il a sans doute été rédigé par J.-A. Cuttat.* Participaient à la séance: *M. G. Motta*, Président de la Confédération, Chef du Département Politique fédéral, *M. J. Baumann*, Vice-Président du Conseil fédéral, Chef du Département fédéral de



vaux de la délégation, le Conseil fédéral tenait à prouver aux milieux féministes et féminins de Suisse que les autorités fédérales n'entendent pas les traiter avec indifférence.

M. Motta salue également M. Meile, qui remplace le regretté M. Schneller. Quant à M. Klöti, Député au Conseil des Etats, il s'est excusé auprès de M. Motta; ses fonctions de Président de la ville de Zurich l'ont empêché de se rendre à Berne et ne lui permettront d'ailleurs pas de se vouer dans la mesure où il le désirerait à sa tâche de membre de la délégation suisse. M. Le Ministre Stucki, de son côté, est retenu à Genève par la réunion de la Commission instituée en vue de l'étude du problème des matières premières.

M. Motta constate que les questions qui forment l'objet des instructions pourraient sembler trop peu importantes pour justifier la convocation de la présente séance; toutefois, un certain nombre de questions qui n'apparaissent pas dans les instructions méritent d'être discutées aujourd'hui, ne serait-ce que pour permettre à M. Motta d'en faire rapport au Conseil fédéral. Ces questions n'ont pas été consignées dans les instructions parce qu'il n'est pas certain qu'elles seront mises à l'ordre du jour de l'Assemblée qui s'ouvre le 13 septembre. Il s'agit des trois problèmes suivants:

- 1) Conflit italo-abyssin,
- 2) Guerre civile en Espagne,
- 3) Conflit sino-japonais.

1) *Conflit italo-abyssin*

L'on ignore encore si l'ancien Négus enverra une délégation à Genève. S'il manifeste cette intention, aucun problème ne se posera pour notre délégation, qui ne pourrait que se prononcer dans un sens négatif au sein de la commission de vérification des pouvoirs. Si l'Ethiopie ne demande pas à être représentée, cette attitude équivaudrait, de la part de l'ancien Négus, à l'aveu de son impuissance, aveu qu'il avait déjà fait lors de la dernière Assemblée extraordinaire. Dans l'un ou l'autre cas, toutefois, certains Etats pourraient s'aviser de soulever la question délicate de savoir si l'Ethiopie doit être rayée du rôle des Etats membres de la Société. A cet égard, M. Motta estime que la délégation devrait s'imposer une grande réserve. En reconnaissant la souveraineté italienne en Abyssinie, le Conseil fédéral n'a pas entendu rendre un service à l'Italie; son attitude était dictée par le désir d'assurer à la Suisse une situation claire envers son voisin.

2) *Problème espagnol*

Conformément aux instructions du Conseil fédéral, la Suisse observe une neutralité absolue à l'égard de la guerre civile en Espagne. M. Motta préférerait, pour sa part, que seul le Conseil eût à s'occuper de ce problème et que l'Assemblée n'en fût pas saisie.

Justice et Police, *M. A. Meyer*, Conseiller fédéral, Chef du Département fédéral des Finances, *M. le Ministre Bonna*, Chef de la Division des Affaires Etrangères du Département Politique fédéral, *M. W. Rappard*, Directeur de l'Institut des Hautes Etudes internationales, *M. W. Meile*, Conseiller National, Directeur de la Foire Suisse d'Echantillons à Bâle, *M. C. Gorgé*, Conseiller de Légation, Chef de la Section de la Société des Nations au Département Politique fédéral, *Mlle S. Ferrière*, Membre du Comité international de la Croix-Rouge, *M. J.-A. Cuttat*, Juriste au Département Politique fédéral.

3) *Conflit sino-japonais*

M. Motta ne pense pas que la Société des Nations serait à même, le cas échéant, d'être plus utile à la Chine qu'elle ne l'a été à l'Abyssinie. Il n'a pas caché son sentiment au Ministre de Chine à Berne, à qui il a dit que la Chine lui paraissait avoir intérêt à ce que le Conseil s'occupât seul de la question. M. Hoo a cependant exprimé l'avis que l'Assemblée pourrait, à son avis, rendre certains services à la Chine.

En ce qui concerne l'attitude générale de la Suisse à l'égard de la Société des Nations, M. Motta rappelle que certains milieux suisses, notamment l'Association suisse pour la Société des Nations, ont manifesté une certaine inquiétude au sujet du discours adressé, le 1^{er} août, par le Président de la Confédération aux Suisses à l'étranger. Dans ce discours, M. Motta a souligné qu'en ce qui concerne la participation de la Suisse aux sanctions prises en vertu de l'article 16, le Conseil fédéral se réservait une entière liberté d'action.

Quant au point de savoir s'il serait opportun que le délégué suisse prît la parole au cours du débat général qui ouvrira l'Assemblée, M. Motta estime qu'il serait préférable de s'en abstenir. Certes, la tentation peut paraître grande de formuler la manière de voir du Conseil fédéral au sujet de certains problèmes, notamment celui de la réforme du Pacte, mais le silence paraît préférable dans les circonstances actuelles. Le moment viendra peut-être où la Suisse pourra de nouveau faire utilement entendre sa voix.

Les différents points mentionnés dans les instructions ne paraissent pas appeler, de l'avis de M. Motta, de discussions prolongées. La question la plus importante est celle qui a trait à la liquidation de l'Office Nansen.

Les Chambres ne se sont pas encore prononcées sur les problèmes dont il s'agit. Le Conseil des Etats, en effet, s'est refusé à les discuter avant d'être saisi du rapport général présenté par le Conseil fédéral. Aussi la Commission des Affaires Etrangères du Conseil National, vu l'égalité entre les deux Conseils, n'a-t-elle pas non plus abordé ces questions jusqu'à ce jour.

M. Motta demande aux personnes présentes si elles désirent prendre la parole.

M. Rappard relève qu'il n'y a, en effet, dans les instructions pas de questions qui puissent donner lieu à de graves discussions. Il se demande cependant s'il est permis de parler d'une attitude claire et nette à l'égard de la politique suivie par la Société des Nations; on ne peut pas se dissimuler que les déclarations récentes des autorités fédérales ne sont pas en parfait accord avec les engagements assumés par la Suisse en 1919. La ligne de conduite de la Suisse a subi à cet égard certaines déviations qui ne répondent pas toujours aux situations claires et nettes.

M. Motta constate que personne d'autre demande la parole et que, par conséquent, il y a accord sur l'exposé général qu'il vient de faire.

Passant aux examens des instructions, M. Motta aborde le point 1 de celles-ci:

«*Attitude générale de la délégation*»

«L'attitude de la délégation s'inspirera des mêmes principes généraux que par le passé.»

M. Motta relève que cette phrase ne répond pas tout à fait à la réalité. Certes, la Suisse ne se désintéresse nullement de la Société des Nations, à laquelle elle reste fidèlement attachée; il est cependant impossible pour nous d'admettre aujourd'hui que la Société puisse procéder à des mesures de contrainte. Ceux qui ne veulent pas voir cet état de choses sont aveugles.

Cette constatation découle des circonstances. La Société des Nations doit devenir universelle. L'absence d'universalité menace son existence même. Or pour devenir universelle, il faut qu'elle renonce à la contrainte.

Point 2 des instructions

«*Réforme du Pacte*»

«Ce problème n'ayant pas encore été abordé de front, les instructions de l'année dernière sont confirmées.»

M. Motta se borne à rappeler à ce sujet que *M. Gorgé* a représenté la Suisse au sein du comité des vingt-huit, chargé de l'étude de la réforme du Pacte. Si un débat devait surgir à ce propos dans les Commissions, les membres de la délégation sauraient à quoi s'en tenir.

Point 3 des instructions

«*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.»

M. Motta, après avoir fait allusion au fait que le Conseil est relativement impuissant, souligne qu'il est pratiquement impossible de réduire le nombre des représentants dont il se compose.

Trois questions se posent en ce qui concerne la composition du Conseil:

La réélection de l'Espagne,

l'élection d'un successeur à la Turquie si celle-ci se retire et

l'élection d'un Etat sud-américain.

Pour ce qui est de l'Espagne, l'on sait que ce pays dispose d'un siège semi-permanent et que le Gouvernement de Valence demandera sa réélection. Si l'Assemblée déclare l'Espagne rééligible, ce qui suppose une majorité des 2/3, la réélection effective de ce pays serait assurée.

Au cours d'une entrevue entre *M. Motta* et *M. Hoo*, Ministre de Chine à Berne, ce dernier a fait observer que, selon lui, les ennemis aussi bien que les amis de l'Espagne se prononceraient en faveur de la rééligibilité; les ennemis de l'Espagne, en effet, escomptant la chute prochaine de Valence, voudront probablement préparer dès à présent l'accès au Conseil du Gouvernement de Franco.

Ces arguments paraissent spécieux à *M. Motta*, qui hésiterait, quant à lui, à se prononcer pour la rééligibilité de l'Espagne. Il appartiendra au Conseil fédéral, toutefois, de trancher la question².

2. Aucune décision ne figure à ce sujet, ni au sujet du siège de la Turquie dont il est question ci-dessous, dans le procès-verbal de la séance du Conseil fédéral du 17 septembre dans laquelle le Conseil fédéral a pris sa décision. Dans sa 3^e séance, du 15 septembre, la Délégation avait abordé ces questions en ces termes: Un échange de vues s'engage ensuite au sujet du vote de la Suisse concernant la rééligibilité de l'Espagne, de la Turquie et d'un Etat de l'Amérique du Sud. Pour ce qui est de l'Espagne, *M. Meile* et *Mlle Ferrière* conseillent l'abstention, mais ne tardent

L'Iran a manifesté à diverses reprises le désir d'occuper le siège de la Turquie, si celle-ci venait à se retirer. M. Motta estime que dans ce cas il n'y aurait aucune raison de s'opposer à l'élection de l'Iran, qui n'a jamais encore siégé au Conseil. Il n'est pas impossible d'ailleurs que la Turquie, au lieu de se retirer purement et simplement, demande à être élue, le cas échéant, en lieu et place de l'Espagne, en sorte que deux Etats de l'Entente Orientale seraient éventuellement représentés au Conseil.

M. Rappard est surpris des propos du Ministre de Chine. Il verrait, pour sa part, sans regret l'Espagne et la Turquie quitter le Conseil. Il importe, à son avis, que les sièges semi-permanents ne deviennent pas des sièges permanents à la suite d'une réélection automatique.

[...]³

Passant au point 4 des instructions, M. Motta prie M. Gorgé d'exposer brièvement l'activité de la Société des Nations dans le domaine du statut de la femme.

M. Gorgé expose que, d'entente avec le Département fédéral de Justice et Police, le Département Politique fédéral a fait savoir au Secrétariat de la Société des Nations que nous considérons le statut de la femme comme une question d'ordre national. Les organisations féministes et féminines de Genève, d'inspiration surtout britannique, sont toutefois assez puissantes. Les représentants de 15 pays avaient demandé que le problème du statut de la femme soit mis à l'ordre du jour de l'Assemblée.

L'Assemblée de 1935 avait préconisé les quatre solutions suivantes, qui sont toutes inacceptables pour nous, à savoir:

- 1) le vote des femmes,
- 2) suppression de toute distinction selon le sexe en ce qui concerne la nationalité. (La Suisse n'est pas disposée pour le moment à abandonner le principe suivant lequel la femme suit la condition du mari à cet égard.),
- 3) égalité absolue quant à l'accès aux Gouvernements, aux Parlements et à toute profession,
- 4) admission des femmes dans les commissions, les délégations, etc. (Cette suggestion serait la plus facile à réaliser en Suisse.).

M. Gorgé rappelle que, dans la note adressée au Secrétariat, nous avons

pas à se rendre aux arguments que font valoir les autres membres de la délégation en faveur du vote négatif. Quant à la Turquie, M. Motta est d'avis que la vanité personnelle de M. Rüstü Aras explique surtout sa candidature en vue de la réélection. Le Conseil fédéral se prononcera vendredi sur l'attitude définitive de la Suisse.

Le procès-verbal de la 6^e séance de la Délégation, du 18 septembre 1937, se réfère à la décision du Conseil fédéral en ces termes: M. Gorgé signale à la délégation la décision prise vendredi par le Conseil fédéral concernant le vote de la Suisse relatif à la rééligibilité de l'Espagne et de la Turquie au Conseil: la Suisse s'abstiendra en ce qui concerne la première et votera contre la rééligibilité de la Turquie. Si le siège de cette dernière devient vacant, nous voterons pour l'Iran. Quant à l'élection d'un nouvel Etat sud-américain, la Suisse votera pour celui qui sera proposé (Pérou, probablement). Le Conseil fédéral ne s'est pas prononcé au sujet du 4^e siège qui peut devenir vacant (Belgique? Hongrie?).

3. *Suit un développement de Gorgé sur une plus juste répartition des sièges au Conseil en fonction des contributions financières des Etats.*

exprimé le point de vue suivant lequel l'Assemblée devrait limiter dans ce domaine son activité à un échange d'informations. Il signale que cette note était accompagnée d'une notice relative au statut de la femme en droit privé et en droit public, notice dans laquelle nous nous sommes efforcés d'exposer notre régime sous un jour favorable à la situation de la femme.

M. Baumann rappelle qu'à l'époque où il faisait partie de la délégation, il avait eu l'occasion, à diverses reprises, de faire valoir à l'égard des milieux féministes que notre code civil assure à la femme une situation très satisfaisante. Pour ce qui est du droit public, on s'imagine parfois à l'étranger qu'il suffirait d'un acte d'autorité pour introduire en Suisse le droit de vote et l'éligibilité des femmes. En réalité, une semblable innovation supposerait une décision du peuple, tant au fédéral qu'au cantonal. Il n'est d'ailleurs pas impossible qu'avec le temps les idées nouvelles dans ce domaine soient acceptées en Suisse.

Mlle Ferrière tient à souligner qu'elle n'appartient à aucune organisation féministe. Elle a étudié le problème de la femme mariée sous l'angle non pas politique mais social. Elle a eu l'occasion de constater que la femme rencontre d'aussi grandes difficultés d'ordre social lorsque sa nationalité est indépendante de celle du mari que lorsque la femme suit la condition du mari.

M. Motta rappelle que pour sa part il est féministe. Pour que le féminisme acquière le droit de cité en Suisse, il conviendrait, à son avis, qu'un canton commence par instituer le droit de vote des femmes.

M. Motta aborde ensuite le point 5 des instructions relatif à «l'assistance aux réfugiés». Il signale les difficultés que rencontre le Président de l'Office international Nansen, M. Hansson, de la part des soviets qui insistent en vue de la liquidation définitive de l'Office en 1938. M. Hansson, soutenu par les pays scandinaves, défend la cause des réfugiés. La Suisse a tout intérêt, quant à elle, à donner son appui à la continuation de l'œuvre entreprise par Nansen, malgré les nombreuses difficultés d'ordre technique.

M. Baumann rappelle les services rendus par l'Office et l'intérêt qu'il y aurait à maintenir cette institution.

M. Rappard se rallie à cette manière de voir, sans cacher que nous avons déjà exprimé à Genève un avis différent. Il appelle l'attention, d'autre part, sur la question des réfugiés provenant des deux dictatures voisines de la Suisse, question qui ne manquera pas de surgir à Genève.

M. Gorgé rappelle la proposition que la Norvège avait faite lors de l'Assemblée de 1935 en faveur d'une œuvre d'assistance à tous les réfugiés sans distinction. M. Gorgé se demande si l'on ne pourrait pas résoudre cette difficulté en reprenant l'œuvre sans reprendre le nom de l'Office international Nansen.

M. Motta pense que l'Allemagne pourrait s'opposer à la réalisation d'un projet de cette nature. Lors de la création du Haut Commissariat de Londres pour les réfugiés provenant d'Allemagne, il avait fallu instituer un rouage en marge de la Société des Nations.

De l'avis de M. Motta, la Suisse ne devrait pas se rallier à tous égards au point de vue des Etats du Nord qui, non sans quelque malveillance à l'égard de l'Allemagne, entendent confier la protection des réfugiés allemands à la Société des Nations elle-même.

M. Motta rappelle les félicitations que lui avait value, lorsqu'il présidait le

Sous-Comité institué en vue d'examiner la proposition norvégienne, de la part du représentant britannique, son attitude favorable à l'œuvre dont il s'agit. Il convient que nous nous prononcions en faveur de l'assistance aux réfugiés, sans nous attacher cependant à ce que la Société des Nations assume cette assistance.

M. Baumann saisit l'occasion pour rappeler que la Suisse a accédé à l'arrangement provisoire concernant les réfugiés provenant d'Allemagne, conclu à Genève en juin 1936, qui prévoit, à l'intention des réfugiés, des certificats d'identité leur permettant de résider dans le pays de refuge pendant six mois.

M. Meile signale qu'on a souvent reproché aux autorités fédérales, notamment dans les milieux socialistes, de ne rien faire en faveur des réfugiés. Il estime qu'un moyen de prévenir les difficultés politiques que soulève cette matière serait de décentraliser l'œuvre d'assistance.

M. Baumann recommande une grande réserve dans ce domaine. La durée du certificat d'identité des réfugiés était autrefois de trois mois; nous l'avons étendue à six mois. La Suisse ne peut absorber qu'un nombre relativement restreint de réfugiés. Au surplus, il convient d'éviter que les réfugiés se trouvent au bénéfice d'une situation plus favorable que celle des étrangers en général, auxquels on oppose fréquemment l'accaparement du marché du travail et l'état surpeuplé de la Suisse.

M. Rappard pense qu'en agissant dans le sens d'une internationalisation de l'œuvre d'assistance en faveur des réfugiés, on contribuerait à décharger la Suisse à cet égard. On sait que la plupart des réfugiés ont cherché asile en France, en Belgique, en Hollande et en Suisse.

M. Motta croit savoir que la France se repent actuellement de son attitude trop généreuse envers les réfugiés. [...] ⁴

4. Suit l'examen des points 6 à 11 des instructions à la Délégation. Pour ces instructions, cf. la séance du Conseil fédéral du 10 septembre 1937 (E 1004.1 1/366, N° 1455) et Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la XVIII^e assemblée de la Société des Nations. (Du 20 décembre 1937), *FF*, 1937, vol. 3, pp. 555 ss.