

XVIIIème Assemblée de la Société des Nations

 Première séance de la
 délégation suisse

Confidentiel.S é a n c e

tenue le 7 septembre 1937, au Palais fédéral, par la délégation suisse à la XVIIIème session de la Société des Nations et la délégation des affaires étrangères du Conseil fédéral pour la discussion des instructions de la délégation suisse.

 Participaient à la séance:

- M. G. M o t t a , Président de la Confédération, Chef du Département Politique fédéral,
- M. J. B a u m a n n , Vice-Président du Conseil fédéral, Chef du Département fédéral de Justice et Police,
- M. A. M e y e r , Conseiller fédéral, Chef du Département fédéral des Finances,
- M. le Ministre B o n n a , Chef de la Division des Affaires Etrangères du Département Politique fédéral,
- M. W. R a p p a r d , Directeur de l'Institut des Hautes Etudes internationales,
- M. W. M e i l e , Conseiller National, Directeur de la Foire Suisse d'Echantillons à Bâle,
- M. C. G o r g é , Conseiller de Légation, Chef de la Section de la Société des Nations au Département Politique fédéral,
- Mlle S. F e r r i è r e , Membre du Comité international de la Croix-Rouge,
- M. J.-A. C u t t a t , Juriste au Département Politique fédéral.

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 travaux 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.

- 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 1er 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/entendre sa voix.
utilement

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 ~~pas~~, 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 situa-

tions 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, voufront 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 question.

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.

M. Gorgé appelle l'attention sur la disproportion fréquente qui existe entre l'importance politique et juridique que revendiquent certains Etats au sein de la Société et le nombre relativement infime d'unités que ces mêmes Etats versent au budget de la Société. La Turquie, par exemple, ne paye que 10 unités, l'Iran 5 unités, la Grèce 7 unités, alors que la petite Suisse en paye 17. Les quatre Etats qui forment l'Entente orientale ne payent, au total, que 2 unités de plus que la Suisse. M. Gorgé se demande s'il ne serait pas possible de répartir les sièges du Conseil de façon à tenir compte dans une plus large mesure de la contribution des Etats intéressés aux frais de la Société.

M. Gorgé a esquissé, à cet effet, un plan indiquant comment le Conseil pourrait être organisé sur une base plus équitable. Il s'agit du système des groupes. Dans ce système, il n'y aurait plus que des sièges permanents attribués respectivement aux grandes Puissances et à un nombre déterminé de groupes de pays. Ce système fonctionne d'ailleurs en fait déjà partiellement à Genève. C'est ainsi que la Petite Entente et les Dominions - qui paient 140 unités; - ont toujours revendiqué un siège

au Conseil. Il en est de même de l'Amérique latine qui occupe, depuis longtemps, trois sièges. La situation n'est pas différente pour le groupe d'Etats dits "anciens neutres" (Etats du Nord, Pays-Bas, Suisse) auxquels a toujours été réservé un siège au Conseil. Les Etats qui composent ces groupes se succèdent, tous les trois ans, au Conseil. Il y a bien une élection par l'Assemblée, mais cette élection n'est guère qu'une formalité. Avec le système que M. Gorgé préconise, il n'y aurait plus ni élections ni compétitions, chaque Etat groupé entrant à tour de rôle au Conseil. Malgré les objections que pourrait soulever ce système de la part de certains Etats, comme la Pologne, qui accepteraient difficilement d'être délogés temporairement du Conseil, M. Gorgé se demande si la Suisse ne pourrait pas soulever la question, d'entente, par exemple, avec des pays comme la Belgique et l'Autriche, pays qui, selon le système actuel, n'accéderaient pas plus au Conseil que la Suisse.

Le tableau ci-joint indique la répartition, selon le système préconisé, des sièges au Conseil entre les grandes Puissances et les groupes d'Etats, ainsi que les unités de contributions respectives.

M. Gorgé rappelle que la première Commission avait constaté, l'année dernière, qu'en tout état de cause la solution actuelle du problème de la composition du Conseil n'était que provisoire.

M. Motta fait observer que le caractère provisoire de cette solution ne l'empêchera sans doute pas de durer fort longtemps.

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 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 fé-

ministre. 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'oeuvre 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 oeuvre d'assistance à tous les réfugiés sans distinction. M. Gorgé se demande si l'on ne pourrait pas résoudre cette difficulté en reprenant l'oeuvre 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'oeuvre 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'oeuvre 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'oeuvre 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.

Les points 6 et 7 des instructions relatifs à "l'Esclavage" et aux "Organisations techniques" n'appellent pas d'observations.

Quant au point 8, "Comptes et budget", M. Motta

observe que la question des traitements des fonctionnaires surgit lors de chaque Assemblée. Les salaires des fonctionnaires de la Société des Nations lui paraissent tels que le relèvement ne saurait entrer en ligne de compte, d'autant moins qu'à la suite de la dévaluation du franc suisse le coût de la vie ne s'est guère élevé chez nous que de 5%. Notre dévaluation pourrait d'ailleurs être considérée comme ayant réussi, même si elle avait été suivie d'une augmentation du coût de la vie de 12%.

M. Motta est d'avis que la délégation suisse doit, comme par le passé, agir en faveur d'une compression budgétaire.

M. Rappard constate que notre attitude à cet égard est aujourd'hui moins malaisée qu'autrefois. Nous ne demandons plus, en effet, la réduction des salaires mais simplement leur maintien. D'ailleurs, à la différence de ce qui se passera sans doute au Bureau international du Travail, il n'est pas probable qu'une poussée se produira en faveur d'une augmentation des salaires dans les milieux du Secrétariat.

M. Gorgé fait observer que le chiffre du budget est à peu près le même que celui de l'an dernier, réserve faite de l'augmentation périodique et automatique des salaires. Il rappelle que la Commission de Contrôle propose le versement des contributions en francs suisses dévalués, quitte à compenser la perte qui en résultera par rapport au paiement des contributions en francs or au moyen de la création d'un fonds de 1.300.000 francs.

Ce fond de garantie est destiné à parer à une hausse éventuelle et imprévue des prix.

Le Secrétariat, en revanche, avait proposé de continuer en principe à calculer les contributions en francs or, sauf à leur faire subir une réduction de 10%.

M. Rappard signale que le fond de garantie mentionné ci-dessus sera destiné surtout à faire face à certaines déficiences dans les contributions.

Au sujet du point 9 des instructions, "Contributions arriérées", M. Gorgé appelle l'attention sur les réductions considérables que l'on a accordées aux Etats retardataires. C'est ainsi que l'arriéré du Nicaragua a été réduit de 26.000 francs, payables en vingt ans. Cependant, sur onze Etats qui ont bénéficié de semblables réductions, aucun ne s'est acquitté ponctuellement.

M. Motta se félicite que le Palais de l'Ariana ait été construit sans que la Société des Nations se soit endettée. Il rappelle que les deux salles suisses devront être inaugurées au cours de la XVIIIème Assemblée. Il conviendra sans doute que la délégation s'en acquitte en offrant un thé.

En ce qui concerne le point 10 des instructions, "Commission de contrôle", M. Motta signale que le Secrétaire général s'était personnellement opposé aux réformes proposées. M. Avenol a fait observer que plus la Commission de contrôle est forte, mieux elle est à même de résister aux demandes de faveurs que sollicitent certains

Etats.

Le point 11, "Elections au Conseil et à la Cour permanente de Justice internationale", ne donne pas lieu à discussion.

La séance est levée à 16 h. 20.