

LA POSITION DE LA FEMME DANS
LE SERVICE EXTERIEUR SUISSE

1.0. LA CARRIERE DIPLOMATIQUE ET CONSULAIRE

1.1. La période d'avant-guerre

Durant cette période, le recrutement avait lieu par l'annonce publique des places (mise au concours) mais fut pratiquement une cooptation de fait dans nombre de cas dans lesquels des considérations de nom et de fortune n'étaient pas toujours étrangères.

A cette époque, il était très difficile, voire impossible à une femme d'entrer au service extérieur; d'une part, peu de femmes se trouvaient sur les bancs de nos universités dans les facultés de droit, d'économie et de sciences politiques, d'autre part, étant privées du droit de vote et de toute participation à la vie politique, on peut supposer que rares étaient celles qui étaient motivées par les questions de politique étrangère. La raison principale était cependant que l'archétype, le parangon du diplomate était l'"Homme" et que les responsables du Département avaient de la peine à imaginer une femme dans la Carrière, ce d'autant plus qu'une femme diplomate était un oiseau rare dans les Ministères des affaires étrangères de la plupart des pays du monde. On citera pour mémoire Madame Kollontai, Ministre de l'Union soviétique, première femme accréditée comme chef de mission (de 1923 à 1925 ministre en Norvège, en 1926 à Mexico, de 1927 à 1930 en Norvège, de 1930 à 1945 à Stockholm, nommée ambassadeur

en 1943, elle conduisit les négociations d'armistice entre la Finlande et l'URSS et décéda en 1952), et Miss Perkins, Secrétaire d'Etat au travail de 1933 à 1945 pendant l'ère Roosevelt. La première femme diplomate française fut sauf erreur celle qui devint l'épouse de l'homme politique Bidault; elle connut des débuts très difficiles au Quai d'Orsay.

La situation n'est cependant pas différente dans le reste de l'administration et dans le secteur privé. Durant les années de crise, la situation de la femme, de la femme mariée surtout - cas du double salaire - sera particulièrement difficile. En ce qui concerne l'administration, l'art. 55 chiffre 2 de la loi fédérale sur le statut des fonctionnaires du 30 juin 1927 disposait dans le cadre de la résiliation des rapports de service que:

"Sont considérées comme de justes motifs, l'incapacité constatée, la faillite, la saisie infructueuse, la perte de l'éligibilité prévue à l'article 2, les incompatibilités au sens de l'article 7, enfin toutes autres circonstances qui, d'après les règles de la bonne foi, font admettre que l'autorité qui nomme ne peut plus continuer les rapports de service. Le mariage d'un fonctionnaire de sexe féminin peut également être considéré comme juste motif".

1.2. La période de la guerre jusqu'en 1946

Le Département politique connaîtra un accroissement important de ses effectifs dans le cadre de la représentation des intérêts étrangers (intérêts de 44 Etats dans 50 Etats). En 1946, pour la première fois dans l'histoire de notre pays, deux femmes - juristes l'une et l'autre - sont engagées au Département politique; l'une restera deux ans, l'autre quatre ans et elles quitteront ou devront quitter l'administration du fait de leur mariage. Il convient de souligner qu'une de ces

deux diplomates était Mlle Denise Robert, aujourd'hui Madame Denise Bindschedler-Robert, qui a fait une brillante carrière universitaire comme professeur de droit des gens à l'IUHEI et qui vient d'être désignée comme juge à la Cour européenne des droits de l'homme à Strasbourg.

1.3. La période de 1946 à 1955

Durant cette période, le Parlement interdira au Département politique fédéral d'engager qui que ce soit. Cette décision pèse aujourd'hui lourdement sur les structures du personnel du service extérieur.

1.4. La période de 1955 à nos jours

./.

./.

Durant les années d'après-guerre, plusieurs voix se firent entendre, au Parlement notamment, pour un changement du mode de recrutement du service diplomatique et consulaire. Le Conseiller fédéral Max Petitpierre décida au début des années cinquante la mise sur pied d'un système permettant d'une part de donner des chances égales aux jeunes universitaires suisses intéressés par la Carrière, sans distinction de sexe et d'origine sociale et d'autre part de permettre par là à l'Administration de choisir les plus capables d'entre eux. A cet effet un règlement fut élaboré, instituant un concours et confiant la sélection à une commission de douze membres, désignée par le Chef du Département, représentant les hautes écoles du pays, les différentes parties linguistiques ainsi que de hauts fonctionnaires du Département politique et de la Division du Commerce.

Depuis 1973 une femme, Madame L. Uchtenhagen, Conseiller national de Zurich, siège au sein de la Commission pour l'admission au service diplomatique et consulaire. Madame H. Kleeb, bibliothécaire du Département politique, siège depuis 1974 au sein de la Commission pour l'admission au service de chancellerie.

Le mode de recrutement par un concours annuel institué depuis 1955 a fait ses preuves en ce sens qu'il a permis de recruter des éléments capables issus de toutes les couches sociales, des différentes universités et parties du pays et des formations universitaires les plus diverses - les juristes étant de beaucoup les plus nombreux -. La question doit cependant être posée de savoir si cette nouvelle réglementation a, par son application, donné aux femmes des chances égales à celles de l'homme.

./.

En consultant le tableau des concours depuis 1955, on constate que 394 (436 - 42) hommes se sont présentés, dont 185 (198 - 13) ont été acceptés au stage, soit environ 1 sur 2; en ce qui concerne les femmes, 42 se sont présentées et 13 ont été acceptées, soit 1 sur 3. Il paraît à première vue que le passage du concours est plus difficile pour la femme. Pourquoi ? De 1955 à 1965, c'est-à-dire durant les dix premières années du concours, il y avait parmi les candidats de sexe féminin très peu de juristes ou d'économistes; la plupart avaient fait des lettres ou des sciences politiques; il est possible que leur préparation sur le plan juridique ait été moins solide dans certains cas que celle d'autres candidats. Par ailleurs, les femmes n'avaient pas le droit de vote, qu'elles n'obtiendront qu'en 1971, et étaient peut-être moins motivées et préparées politiquement. Certains candidats et candidates furent par ailleurs éliminés pour des raisons médicales parce que non aptes pour les pays tropicaux. Enfin, il y eut également à l'époque, de la part de quelques membres de la Commission, des hésitations sur le rôle que la femme pouvait jouer dans la diplomatie, ainsi que parfois une croyance - l'avenir prouvera qu'elle fut erronée - que l'investissement de formation mis dans une femme est moins rentable parce qu'elle quitterait le service extérieur quelques années plus tard pour se marier, ou encore certains estimaient que les possibilités d'affectation d'une femme étaient trop limitées géographiquement.

./.

./.

Comme on le constate par le tableau ci-joint, la situation change notablement de 1966 à 1975, principalement dans les cinq dernières années, le pourcentage des femmes admises au service extérieur augmentant considérablement, soit presque 1 sur 2. Plusieurs facteurs sont à l'origine de cette évolution; le plus important est une meilleure orientation des jeunes femmes à formation universitaire sur les possibilités offertes par le service extérieur, sur ses réalités et surtout une meilleure information sur la manière d'orienter leurs études en vue de cette carrière et de se préparer au concours d'admission. Les candidates non juristes ou économistes ont une formation beaucoup plus solide dans ces deux disciplines. Enfin, on constate une évolution des esprits à l'égard de la position de la femme dans la vie professionnelle et, dans le cadre du service extérieur, on réalise en observant le travail des aînées qu'elle peut rendre les mêmes services que son collègue masculin.

2.0. NOMBRE DE FEMMES AUX DIFFERENTS ECHELONS DU SERVICE DIPLOMATIQUE ET CONSULAIRE AU 1er MAI 1975.

2.1. Directeurs et chefs de mission (Hors classe et classe Ia)
(ambassadeurs)

0

0%

Ce chiffre s'explique par le fait, comme il l'a été relevé plus haut, que le recrutement des femmes ne commence en fait qu'en 1955, avec l'institution du premier concours diplomatique. Or, les fonctionnaires, tant hommes que femmes, issus de ces premiers concours, commencent à peine à arriver au grade de chef de mission. Cette promotion ne saurait cependant tarder.

./.

2.2. Conseiller d'ambassade, (1ère et 2ème classe)
 Consul Général

1 1%

Ce faible pourcentage est dû aux mêmes raisons que sous 2.1.

2.3.1. 1er secrétaire d'ambassade (3ème classe)

2 7%

2.3.2. Consul (3ème classe)

0 0%

Les fonctionnaires exerçant cette fonction sont en général issus de la carrière de chancellerie et de formation administrative, ce qui fera l'objet d'explications ci-dessous.

2.4.1. 2ème secrétaire d'ambassade (4ème classe)

2 5%

2.4.2. Consul (4ème classe)

1 1,4%

cf. remarque sous 2.3.2.

2.5.1. 3ème secrétaire d'ambassade (5ème classe)
 et attachés stagiaires

6 10,3%

2.5.2. Vice-consul (5ème classe)

0 0%

2.6.0. Vice-consul (7ème classe)

2 4%

3.0. LA CARRIERE DE CHANCELLERIE

Cette carrière ne présuppose pas une formation universitaire, mais commerciale ou administrative au niveau de la maturité, du diplôme ou de l'apprentissage officiel; elle est ouverte à tous les jeunes suisses, sans distinction de sexe sur la base d'un concours institué en 1955.

Elle attire de plus en plus de jeunes femmes; en revanche, contrairement à la carrière diplomatique, un grand nombre la quittent après quelques années pour se marier, comme il ressort ./.

Le fait que rares furent les femmes à être engagées au service de chancellerie jusqu'en 1946, l'arrêt d'engagement total jusqu'en février 1955, le petit nombre de femmes engagées entre 1956 et 1965 allié au fait que la plupart ont démissionné pour se marier, explique pourquoi il n'y a aujourd'hui pas plus de vice-consuls et de consuls de sexe féminin. Il faudra attendre encore quelques années pour voir arriver les jeunes générations aux fonctions du service consulaire.

Etat au 1er mai 1975

3.1.	Adjoints de chancellerie	(8ème classe)
	1	33%
3.2.	Adjoints de chancellerie	(9ème classe)
	25	43%
3.3.	Adjoints de chancellerie	(11ème classe)
	11	20,3%
3.4.	Secrétaires de chancellerie	(13ème classe)
	5	10,8 %

3.5. Secrétaires de chancellerie et stagiaires

17

17*

4.0. LA CARRIERE DE SECRETARIAT

Cette carrière du service extérieur comprend 306 fonctionnaires de sexe féminin de la 20ème à la 11ème classe.

Dans un but de démocratisation, tendant particulièrement à permettre à la femme d'accéder à des fonctions supérieures, les fonctionnaires du service de secrétariat bien qualifiées peuvent, sous certaines conditions, passer du service de secrétariat à la carrière de chancellerie puis, par voie de promotion, à la carrière consulaire pour les candidates les plus capables. Cette possibilité attire chaque année un nombre plus grand de secrétaires.

5.0. SERVICES GENERAUX

Ce service comprend des fonctions diverses dont le dénominateur commun est qu'il s'agit en principe de personnel non transférable, dont ne faisant pas partie du service extérieur (spécialistes, service du délégué à la Coopération technique etc). 22 fonctionnaires de sexe féminin y travaillent, dont 3 de formation universitaire (rangées en 2ème, 3ème et 4ème classe).

6.0. EMPLOYES PERMANENTS ET NON PERMANENTS

Il s'agit ici également de personnel non transférable qui n'appartient pas au service extérieur et qui comprend des spécialistes et du personnel suisse engagé sur place. Il comprend 318 femmes, dont 4 de formation universitaire (Coopé-

ration technique), rangées en 5ème et 7ème classe.

7.0. QUELS SONT LES OBSTACLES EMPÊCHANT LES FEMMES-JURISTES
D'ACCEDER PLUS NOMBREUSES A CES FONCTIONS ?

Cette question légitime de la part de l'Association suisse des femmes des carrières juridiques ne cadre pas tout à fait avec les réalités du Département politique, notamment en ce qui concerne le service extérieur. En effet, à part une à deux places de juristes au sein de la Direction du droit des gens, le Département politique a toujours estimé que la Carrière devait être ouverte à tous les universitaires, quelle que soit leur formation - le concours étant là pour déterminer l'état des connaissances en droit des gens, en droit public suisse, en histoire et en économie des candidats -. Il s'agit là d'une approche fort différente de celle de la République fédérale ou de l'Autriche où seuls les juristes et économistes sont admis; nous estimons qu'elle a fait ses preuves.

De fait, la majeure partie des candidats recrutés sont des juristes, cette formation - avec l'économie - étant à notre avis la meilleure pour la préparation à la carrière diplomatique suisse, ce qui ne veut cependant pas dire que la formation historique, de sciences politiques ou de sciences de l'administration (Saint-Gall) n'ait pas donné d'excellents résultats chez certains candidats qui ont pris la peine de suivre des cours ou d'étudier en autodidacte le droit des gens, le droit public suisse et l'économie. Comme l'ont relevé les études du Professeur Gruner, le juriste a eu, depuis la création de l'Etat fédéral, une place de choix, voire de monopole dans certains cas. L'an passé, une joute verbale a mis aux prises deux professeurs de Berne et de Zurich dans la "Neue Zürcher Zeitung", le premier estimant que cette situation n'était pas saine et qu'une place plus grande devrait être faite aux économistes.

Le juriste est donc "favorisé" dans l'administration fédérale, ceci non seulement par les structures et les cahiers des charges, mais aussi par une certaine tradition.

Pour ces raisons, nous limiterons notre examen à la situation de la femme universitaire et non de la femme juriste.

Plusieurs obstacles, comme il l'a déjà été souligné, ont entièrement disparus, notamment ceux qui se rattachent à la tradition ou à l'idée que l'on se faisait de la diplomatie. Les règlements d'admission et du concours, la présence d'une femme tant dans la commission pour l'admission au service diplomatique et consulaire que dans la commission pour l'admission au service de chancellerie, ont consacré en théorie et en pratique la possibilité pour la femme de se présenter avec les mêmes chances qu'un homme. La fidélité à la Carrière et les très bonnes prestations de la plus grande partie des fonctionnaires de sexe féminin du service diplomatique engagées à ce jour ont permis au Département politique - en tant qu'employeur - d'apprécier et de reconnaître la valeur de la femme dans la Carrière. La priorité donnée au candidat masculin n'existe pas; au contraire, le Département politique a décidé d'appliquer par analogie à compétences égales la circulaire du Département des finances et des douanes du 10 novembre 1966 concernant la représentation des minorités linguistiques dans l'administration, c'est-à-dire qu'en cas de barrage à compétences égales, la candidate sera choisie. Dans le domaine de l'avancement, on constate également que les candidates femmes ont été promues dans les mêmes délais que la moyenne de leurs collègues de volée masculins.

Quant au nombre de candidates, il est en augmentation, grâce aux actions de propagande effectuées dans les collèges et les universités depuis plusieurs années.

Le seul problème de taille qui demeure est celui causé par le mariage de la fonctionnaire du service extérieur qui d'une part retient certaines femmes intéressées par la Carrière de se présenter, soit que des fonctionnaires femmes quittent la Carrière pour se marier ou sont placées devant le problème cornélien d'opérer un choix.

Il a été fait mention, sous 1.1., de l'article 55 du statut des fonctionnaires qui consacrait une inégalité de droit choquante à l'égard de la femme. Dans le cadre de l'élimination de notre ordre juridique des dispositions de cette nature en vue de la ratification de la Charte des droits de l'homme de Strasbourg, cette disposition fut abrogée par le ch. 1 de la Loi fédérale du 28 juin 1972, en vigueur depuis le 1er janvier 1973 (RO 1972 2489; FF 1971 II 1921). Il subsistait cependant encore deux difficultés en ce qui concerne le service extérieur. La première est la suivante: L'article 5 du règlement d'exécution II du règlement des fonctionnaires (3) prévoit que le candidat doit remplir les conditions suivantes:

- a) Etre uniquement de nationalité suisse. Exceptionnellement, un double-national peut être admis s'il s'engage à renoncer à la nationalité étrangère après avoir accompli la période d'essai;

L'article 94 du règlement des fonctionnaires (3):

1.- Il y aura circonstances pouvant justifier la modification ou la résiliation des rapports de service au sens de l'article 55 2ème alinéa, de la loi sur le statut, notamment:

- a) Lorsque le fonctionnaire refuse d'obtempérer à une décision de transfert confirmée ensuite de la procédure prévue à l'article 70, 7ème alinéa;
- b) Lorsque la situation personnelle du fonctionnaire présente

des risques de sécurité;

- c) Lorsque des membres de la famille vivant dans le ménage du fonctionnaire entravent l'accomplissement de ses devoirs de service ou lorsqu'il compromettent les intérêts de la Confédération d'une autre manière;
- d) Lorsque l'épouse de nationalité étrangère ne se sera pas libérée de sa nationalité d'origine, alors que la législation de son pays lui en donne la possibilité, ou qu'elle n'aura pas acquis une connaissance suffisante d'une langue officielle.

Par ailleurs,, l'article 4, ch. 4 bis du règlement des fonctionnaires (3) précise que la femme mariée à un étranger ne peut pas être admise au service diplomatique et consulaire, au service de chancellerie ou au service de secrétariat.

Enfin, l'article 18, alinéa 3 du règlement des fonctionnaires (3) indique que:

Dans le service extérieur, les occupations accessoires mentionnées au premier alinéa par le fonctionnaire ainsi que toute occupation lucrative exercée par un membre de sa famille vivant dans son ménage sont inconciliables avec la situation officielle du fonctionnaire. Dans des cas dignes d'intérêt, l'autorité peut accorder une autorisation exceptionnelle.

Juridiquement donc, le mariage d'une fonctionnaire du service extérieur à un ressortissant suisse ne pose aujourd'hui aucun problème, pour autant que la fonctionnaire se soumette à la discipline des transferts à l'instar de ses collègues masculins.

En revanche, le mariage d'une fonctionnaire avec un étranger peut avoir des conséquences suivantes. Remarquons premièrement

que l'étrangère épousant un ressortissant suisse devient immédiatement suisse, alors que l'étranger épousant une ressortissante suisse n'acquiert pas la nationalité suisse (art. 3 de la loi sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse du 29 septembre 1952. Que l'on soit dans l'hypothèse où la fonctionnaire par son mariage n'acquiert pas ou acquiert - ce qui complique encore la situation - la nationalité du mari, elle ne peut rester au sein du service extérieur. Pourquoi ?

Pour des raisons touchant à l'immunité diplomatique qui pourrait n'être pas accordée au mari s'il avait la nationalité du pays de résidence, pour des raisons de risques de sécurité s'il est ressortissant de l'Etat de résidence ou d'un Etat totalitaire, pour des raisons de risques politiques s'il est ressortissant d'un Etat en guerre ou en rupture de relations diplomatiques, voire non reconnu par l'Etat de résidence, et enfin pour des raisons d'équité puisque jusqu'à maintenant il a été exigé des épouses des fonctionnaires du service extérieur qu'elles renoncent à leur nationalité d'origine.

Le Chef du Département politique fédéral a mis sur pied en janvier 1974 une Commission "Florian", chargée d'examiner critiquement les structures, le fonctionnement et les activités du Département, qui s'est également penchée sur la situation de la femme. Cette Commission a l'intention de proposer certains assouplissements à la réglementation actuelle, à savoir la possibilité pour une femme ayant épousé un étranger de rester dans le service extérieur à condition de se soumettre sans restriction à la discipline des transferts, une pratique plus souple dans l'autorisation de travail du conjoint à l'étranger et enfin d'accorder un congé non payé d'une d'une à quelques années au cas où la femme voudrait se vouer à l'éducation d'un petit enfant.

Il ne faut cependant pas se faire trop d'illusions sur la portée de ces assouplissements; l'obstacle principal demeurera encore longtemps d'ordre socio-éthique. Peu d'hommes aujourd'hui acceptent de jouer le rôle de prince consort et de renoncer à leur carrière pour suivre celle de leur femme.

Imaginons le cas d'une jeune diplomate suisse rencontrant à Londres son futur mari, admettons qu'il est suisse pour ne pas compliquer le cas, qu'il travaille dans la filiale d'une industrie suisse. Tant que ce couple vivra à Londres, il n'y aura aucun problème, ni si la fonctionnaire est rappelée à la Centrale; son mari trouvera peut-être du travail à la maison-mère ou dans le secteur privé. Les difficultés seront cependant insurmontables si la fonctionnaire est transférée dans un pays à commerce d'Etat, dans un pays en voie de développement, dans un pays qui simplement aurait des problèmes de main-d'oeuvre et qui ne donnerait pas l'autorisation de travail requise. C'est à ce moment que le couple devra choisir entre la carrière de la femme et celle du mari. Rares sont les professions qui paraissent "plaquer" à une telle situation. Peut-être un artiste, un ethnologue, un écrivain, un journaliste dans le domaine culturel à la rigueur; en revanche, l'activité journalistique politique pourrait présenter des ennuis diplomatiques considérables avec le pays de résidence, le secteur privé - commercial ou industriel -, des soupçons de concurrence déloyale, de favoritisme de la part de la concurrence en raison de la situation officielle de l'épouse, voire d'incompatibilité si le mari défend des intérêts économiques étrangers en concurrence avec des intérêts suisses dans le pays de résidence.

Quant à n'affecter les diplomates femmes mariées dans certains pays seulement en raison de l'activité de leur époux, il n'en est pas question. La discipline des transferts est un principe sur lequel le Département ne veut pas transiger parce qu'il doit d'une part être certain que chacun de ses fonctionnaires peut être affecté dans les meilleurs délais à un poste donné dans l'intérêt du service et d'autre part par équité, chaque fonctionnaire

du service extérieur devant, au cours de sa carrière, accepter des postes difficiles et moins difficiles, climatiquement ou politiquement, dans toutes les régions du monde.

En évoquant la question de l'affectation, soulignons qu'il n'est pas recommandable actuellement d'affecter des diplomates femmes dans des pays où la femme n'apparaît pas dans la vie politique du pays. Cette petite restriction est cependant sans influence sur la politique d'engagement,

8.0. QUELS MOYENS ENVISAGER POUR FACILITER L'ACCÈS DES FEMMES
AUX PROFESSIONS JURIDIQUES ?

L'évolution de ces six dernières années nous montre que notre politique d'orientation et de propagande systématique auprès des universités et gymnases a porté ses fruits et nous la poursuivons. Les sociétés féminines pourraient, en ce qui concerne la femme, jouer un rôle utile dans ce domaine.

CARRIERE DIPLOMATIQUE ET CONSULAIRE

<u>CONCOURS</u> (année)	<u>CANDIDATS</u>	<u>DONT FEMMES</u>	<u>CANDIDATS</u> <u>ADMIS AU</u> <u>STAGE</u>	<u>AYANT COM-</u> <u>MENCE LE</u> <u>STAGE</u>	<u>DONT FEMMES</u>
1955	38	1	10	8	0
1956	28	2	12	12	1
1957	28	5	12	11	0
1958	22	3	9	9	0
1959	25	1	8	8	0
1960	14	1	8	8	1
1961	15	3	8	7	1
1962	12	2	8	7	0
1963	14	0	8	7	0
1964	19	1	8	8	1
1965	9	3	5	5	1
1966 (pas de con- cours)	0	0	1	1	0
1967	13	1	8	6	1
1968	19	1	12	13	1
1969	22	2	9	8	0
1970	23	1	12	12	0
1971	14	3	9	8	2
1972	19	2	11	11	1
1973	33	2	17	17	1
1974	32	3	18	18	2
1975	37	6	10	10	1
	<u>436</u>	<u>43</u>	<u>203</u>	<u>194</u>	<u>14</u>
	=====	====	=====	=====	====

Trois diplomates femmes ont démissionné, deux pour se marier et une, pour des raisons de santé, a passé au Département fédéral de justice et police.

CARRIERE DE CHANCELLERIE

<u>CONCOURS</u> (année)	<u>FEMMES ENGAGEES</u>	<u>DEMISSION POUR</u>		<u>ENCORE AU SERVICE</u> <u>DE LA CONFEDERATION</u>
		<u>Mariage</u>	<u>Autre</u> <u>raison</u>	
1956	1	1	0	0
1957	0	0	0	0
1958	2	2	0	0
1959	1	1	0	0
1960	0	0	0	0
1961	4	2	0	2
1962	0	0	0	0
1963	5	3	0	2
1964	3	1	0	2
1965	6	4	0	2
1966	4	3	0	1
1967	1	1	0	0
1968	6	1	0	5
1969	2	1	0	1
1970	3	1	1	1
1971	1	0	0	1
1972	2	0	0	2
1973	8	1	0	7
1974	8	0	1	7
1975 (pas de concours)	4	0	0	4
	—	—	—	—
	61	22	2	37
	====	====	====	====