

- 3 -
Copie

B. 62.50. ally.

M E M O I R E

au sujet de la "Notice" du Département politique fédéral,
 du 28 janvier 1946, sur la situation des Bureaux internationaux
 et de leurs agents étrangers.

I. C o n s i d é r a t i o n s g é n é r a l e s.

Il est indispensable de faire une distinction très nette entre les questions relatives

- 1° aux intérêts des Bureaux internationaux de Berne comme institutions confiées à la Suisse -
- 2° aux intérêts du personnel de ces Bureaux, dans son ensemble -
- 3° aux intérêts particuliers des agents non suisses de ces Bureaux.

Ce serait une erreur d'envisager l'ensemble de ces questions uniquement sous l'angle des desiderata des agents non suisses; ce ne serait juste ni au point de vue de l'introduction des différents problèmes, ni au point de vue des solutions adéquates.

A l'exception du transfert éventuel à Genève, il n'y a pas une seule question qui n'ait été posée, après avoir été examinée, par les Directeurs responsables, en temps utile, et signalée au Département politique. Il s'agit donc, à notre avis, de se baser sur les propositions formulées de tout temps par les Directeurs des Bureaux, et non pas sur les démarches introduites par les agents non suisses.

D'autre part, nous croyons être en droit de demander que les solutions envisagées se rapportent, matériellement aussi, aux suggestions pratiques présentées depuis des années par les Directeurs, conscients de leur mission, et non pas seulement aux exigences formulées in extremis par les hauts fonctionnaires non suisses.

Nous espérons que la portée psychologique de ces remarques générales et le souci de discipline dont nous nous inspirons seront appréciés à leur juste valeur par le Département politique.

II. C o n s i d é r a t i o n s s p é c i a l e s s u r

l e s d i f f é r e n t s c h a p i t r e s d e l a

" N o t i c e " .

Ad 1).- Siège des Bureaux.



Les constatations de ce chapitre sont, nous semble-t-il, pertinentes. Pour trois Bureaux, le siège est fixé à Berne par les actes de fondation. Pour le Bureau des télécommunications, le plus ancien, le siège à Berne était plutôt sous-entendu: la première convention entrevoyait le siège "auprès de l'administration suisse", plus tard, plus ou moins clairement, sous l'égide de l'"administration supérieure" de la Confédération, sans fixer géographiquement le lieu précis de résidence.

Il semble cependant que le transfert à Genève d'un seul des quatre Bureaux compliquerait la tâche de l'Autorité de surveillance et les relations réciproques entre les Bureaux, sans assurer des avantages pratiques quelconques; en tout cas, les seules convenances de quelques fonctionnaires non suisses paraissent amplement contre-balancées par les répercussions défavorables qui s'exerceraient sur une grande partie des fonctionnaires de nationalité suisse, qui ont à Berne leur milieu familial, qui possèdent leur maison, etc....

Il n'y a aucune raison valable qui milite de façon absolue en faveur d'une initiative à prendre par le Conseil fédéral pour transférer les Bureaux à Genève, par exemple. D'autre part, si l'initiative venait de l'extérieur, ce serait en connexion avec le remplacement du Gouvernement suisse, comme autorité de surveillance, par un Conseil d'administration international, comme le prévoit certain projet de convention nouvelle, élaboré à Rio de Janeiro, pour l'Union des télécommunications. Dans ce cas même, une possibilité d'"opposition" de la part du Conseil fédéral disparaîtrait fatalement, sans que celui-ci eût à discuter les modalités de transfert. C'est d'ailleurs cette évolution qui est escomptée par les agents non suisses s'ils soulèvent "avant la lettre" le problème d'un déménagement. En tout cas, il faut attendre de connaître le sort que réservera à son Bureau actuel la Conférence de l'Union internationale des télécommunications qui, paraît-il, sera convoquée pour cette année encore.

Ad 2).- Situation financière des fonctionnaires non suisses.

Ad a) TRAITEMENTS.

On constate avec satisfaction que le Département politique examine cette question comme un problème qui s'applique à l'ensemble du personnel des Bureaux. Il ne saurait être question de créer un nouveau privilège pour les agents non suisses.

La fixation des traitements en francs-or ne constitue pas une demande originale des agents non suisses. Le Directeur du Bureau des télécommunications a posé la question, avec toute l'insistance voulue, par ses exposés des 11 mai et 16 juin 1945. Il a fait entrevoir que le problème serait repris sous peu, et que les décisions y relatives pèseraient dans la balance le jour où les événements auraient évolué....

C'est le cas aujourd'hui. Toute la politique suivie à l'é-

gard des Bureaux internationaux par le Département des finances dans ses préavis qui, ces dernières années de façon toujours plus accentuée, ont été adoptés tels quels par le Département politique, s'avère fatale. On a cru, de bonne foi sans doute, servir les intérêts des Etats contractants en faisant une politique de compression des dépenses pour les traitements - et pour les traitements seulement - en ramenant méthodiquement et autant que possible la situation du personnel des Bureaux internationaux au niveau de la situation faite au personnel fédéral. On a appliqué aux fonctionnaires internationaux des réductions de traitements qui, si elles avaient leur justification pour le personnel fédéral, eu égard aux difficultés en présence desquelles se trouvait le budget de la Confédération, ne pouvaient pas avoir le même effet appréciable pour les Etats des Unions. C'est en particulier la réduction arbitraire et schématique, actuellement encore en vigueur, pour les agents pensionnés des Bureaux internationaux qui fait ressortir la tendance d'assimilation: la raison d'un assainissement des caisses fédérales de retraite faisant totalement défaut sur le plan des Bureaux internationaux.

Citons aussi comme exemple le détail suivant: Ces dernières années, le Département des finances a entendu traiter en quelque sorte les Directeurs comme des chefs de division de l'Administration fédérale, et ce n'est qu'après des interventions énergiques auprès de certains membres du Conseil fédéral que les Directeurs (sans être remis sur le pied d'antan, en comparaison avec les Conseillers fédéraux - ce qu'ils n'ont d'ailleurs pas demandé) se sont vu octroyer des allocations de cherté de vie calculées d'une façon plus appropriée à la situation morale des Directeurs.

Il y a lieu de préciser que cette politique a beaucoup nui au prestige des Bureaux internationaux. Cette capitivité diminutive, certains agents non suisses, désireux de se soustraire à l'autorité du Conseil fédéral comme autorité de surveillance, l'ont largement exploitée. (Nous rappelons à ce sujet l'action des seize Etats américains au Congrès postal de Buenos Aires, sous l'égide de la Colombie.)

Nous saluons donc avec grande satisfaction l'attitude nouvelle du Département politique, qui se fait jour, dans ce domaine aussi, dans les développements de la "Notice". Cependant, nous constatons que les Directeurs, depuis toujours, ont systématiquement attiré l'attention de l'Autorité de surveillance sur les conséquences inévitables d'une méthode qui, par les temps qui courent, ne pourra peut-être plus être revue avec profit. La réputation est faite que l'Autorité de surveillance, en sa qualité de gouvernement donnant l'hospitalité à des institutions internationales, n'a pas su traiter ces institutions avec toute la compréhension désirable.

Nous regrettons que, le 6 juillet 1945 encore, le Département des finances ait cru pouvoir affirmer que "l'urgence

(sc. de la stabilisation) n'est nullement démontrée" - affirmation qui a rencontré la "pleine approbation" du Département politique. Or, la "Notice" du 28 janvier 1946 reconnaît implicitement cette urgence - après intervention des agents non suisses.

Le Directeur des télécommunications, pour sa part, se voit obligé d'attirer l'attention du Département politique sur l'exposé entièrement erroné contenu à la page 4 de la "Notice". M. d'Ernst, dans son mémoire du 11 mai 1945, déjà cité, n'a jamais fondé sa demande d'un examen approfondi du problème du paiement sur la base du franc-or sur l'initiative prise par les seize Etats au Congrès de Buenos Aires. Il a rappelé purement et simplement que le problème n'était pas nouveau, mais qu'il avait déjà été à l'ordre du jour de ce congrès - et que, pour cette raison, l'initiative devrait être reprise par le Conseil fédéral. Quant aux raisons matérielles d'une stabilisation et d'une revalorisation des traitements, elles sont exposées en détail dans le mémoire du 11 mai, et se trouvent aujourd'hui reprises sur toute la ligne par la "Notice" du Département.

D'autre part, les Bureaux internationaux n'ont jamais contesté la compétence du Conseil fédéral pour fixer les traitements. Au contraire, ils ont insisté sur le fait que la compétence exclusive du Conseil fédéral a été confirmée expressément par la Conférence télégraphique internationale de Paris (1925). Les développements du Département des finances cités à la page 4 de la "Notice", et repoussant l'intervention des Etats contractants dans le domaine des traitements se dirigent en effet contre une remarque non du mémoire de M. d'Ernst ou d'une opinion émise par les Directeurs dans leur ensemble, mais contre une réflexion formulée par le Département politique lui-même, dans sa lettre du 16 mai 1945 adressée au Département des finances.

Nous étions et sommes donc pleinement d'accord, dans les considérations et les conclusions, avec le Département politique lorsqu'il se propose de faire examiner le problème du franc-or par les Départements intéressés.

Nous entrevoyons, avec le Département politique, des difficultés pratiques du côté "plafond" fixé, pour l'un ou l'autre Bureau, quant aux crédits maxima alloués par les Unions elles-mêmes. Au Bureau des télécommunications, les complications sont d'un ordre spécial, car, des deux Divisions (Télégraphe/Téléphone, et Radiocommunications) la première jouit d'une grande aisance de trésorerie, tandis que l'autre épuise presque ses crédits. Des difficultés semblables pourraient surgir pour les Bureaux de la Propriété intellectuelle.

Abstraction faite de cette question budgétaire - qui s'est d'ailleurs déjà posée en 1914-18 et qui a été résolue facilement à la satisfaction de toutes les Parties - les Directeurs ont de tout temps fait valoir que le réajustement des traitements ne pouvait sérieusement augmenter les charges individuel-

les des Etats contractants. Mais, aussi bien le Département des finances que le Département politique lui-même (dans sa lettre du 16 mai 1945 adressée au Département des finances il exprime ses craintes sur un "accroissement notable" des dépenses) ont cru devoir insister sur des répercussions financières soi-disant graves. Nous voyons avec plaisir, dans la "Notice" du 28 janvier 1946 que, sur ce point encore, le Département politique adopte maintenant la thèse des Directeurs des Bureaux.

Ad b) SITUATION FISCALE DES FONCTIONNAIRES NON SUISSES.

Les Directeurs eux-mêmes ont suggéré et obtenu que le Conseil fédéral assure aux hauts fonctionnaires non suisses le privilège de l'exemption d'impôts. Ce ne fut pas sans une lutte serrée, entreprise dès 1939, que le but a été atteint.

Malheureusement, le Conseil fédéral ne s'est pas décidé d'emblée à assurer le plein effet de cette mesure de courtoisie et de réciprocité internationales, en octroyant aux bénéficiaires un statut diplomatique adéquat. Nous constatons, ici aussi, que les Directeurs ont pris les devants, sans attendre les doléances des agents non suisses, en suggérant, dans leur lettre du 28 novembre 1945, "que le Conseil fédéral fasse figurer les agents en question sur la liste officielle des personnes jouissant de l'exterritorialité, en limitant les effets au domaine purement fiscal." Le Conseil fédéral est seul compétent en matière de privilèges et immunités diplomatiques.

Le cas pénible de la commune de Muri, se ralliant d'abord au principe et refusant ensuite, dans un cas spécial, de maintenir son adhésion, nous a amenés à formuler notre demande.

Il est vrai que l'exemption d'impôts des agents non suisses a eu la double conséquence de créer une inégalité considérable entre fonctionnaires suisses et non suisses, et de donner, d'autre part, à certains de ces derniers, une situation financière nette plus favorable que celle que possèdent leurs supérieurs hiérarchiques soumis aux obligations fiscales. Cependant, cette double conséquence sera inévitable aussi longtemps que la Suisse maintiendra le principe - juste, à notre avis - que ses ressortissants ne sauraient être libérés des impôts.

Ad c) PERMIS DE SEJOUR.- VISAS.

La réglementation en elle-même est, semble-t-il, réalisée après un silence de l'Autorité de surveillance qui a duré de décembre 1941 à juin 1943. Mais, ce qui compte, c'est l'application. Nous appuyons l'intention du Département politique d'octroyer des visas de retour valables au moins pour six mois ou un an, facilité déjà introduite. La promesse donnée en 1943 que toute affaire de ce genre "serait traitée avec le maximum de célérité" demande à être pratiquée sur toute la ligne. A ce sujet, le Directeur des télécommunications regrette que le per-

mis de séjour (carte d'identité) qu'il avait réclamé les 26 novembre et 6-décembre 1945 pour M. le Vice-Directeur G. C. Gross n'a été délivré que le 30 janvier 1946, après de multiples rappels - retard qui a eu les conséquences les plus ennuyeuses pour M. Gross, établi à Lausanne avec sa famille.

Ad 4) COMPOSITION DU PERSONNEL DES BUREAUX.

Le tableau dressé dans la "Notice" est à rectifier ainsi qu'il suit (les Directeurs, d'après la "Notice" elle-même, ne devant pas y figurer):

"a) Bureau des télécommunications.

Suisses	Etrangers
7	2

b) Bureau de l'Union postale.

Suisses	Etrangers
4	3

c) Bureaux de la Propriété intellectuelle.

Suisses	Etrangers
4	2

d) Office central.

Suisses	Etrangers
4	3

En outre, si l'on fait le total des agents employés à titre définitif ou provisoire dans les quatre Bureaux de Berne, le nombre des agents suisses et étrangers est respectivement le suivant:

Suisses	Etrangers
58	10

L'"internationalisation" plus accentuée du haut personnel dépend entièrement pour l'avenir comme pour le passé des conditions financières faites aux hauts fonctionnaires. Exception faite pour les Directeurs, il n'y a jamais eu aucune idée préconçue en défaveur de collaborateurs étrangers qualifiés. Sur ce point aussi, il a été relevé de la part des Directeurs, que le problème des traitements est déterminant en l'occurrence - sur quoi le Département des finances, approuvé par le Département politique, a cru devoir rétorquer que le recrutement de collaborateurs étrangers qualifiés n'a jamais été entravé par les traitements fixés.

La nomination du Vice-Directeur américain aux Télécommunications, avec toutes les péripéties qui l'ont accompagnée, est trop récente pour devoir en rappeler la difficile réalisation.

Nous ne voudrions pas passer sous silence - tout en étant parfaitement d'accord qu'il est désirable d'augmenter le nombre des collaborateurs non suisses - les considérations suivantes: Si les prochaines nominations devaient se faire sous le signe d'une préférence donnée à des agents non suisses pour repourvoir des postes détenus jusqu'ici par des agents suisses (les agents non suisses à remplacer le seront en général, de toutes façons, par des ressortissants étrangers à la Suisse), l'avancement se trouverait coupé pour des agents qualifiés, uniquement du fait de leur nationalité.

D'autre part, l'Autorité de surveillance ne saurait méconnaître le fait que le choix d'agents non suisses s'opère avec la coopération plus ou moins active des instances politiques et diplomatiques des Puissances étrangères. Il est probable que cette action se trouverait renforcée avec la fréquence plus grande des nominations à faire. Il est connu que l'un ou l'autre de ces agents non suisses aime à se considérer et se déclarer "en mission spéciale" au Bureau international, mission consistant à "surveiller" l'Office, dont il est normalement un simple collaborateur, comme ses collègues de nationalité suisse.

Il est évident que cette double considération s'évanouira dès que le Conseil fédéral, comme autorité de surveillance, sera remplacé par des "Conseils" nommés par les Unions.

Nous insistons, pour le reste, sur la portée décisive des traitements pour tout recrutement d'agents supérieurs qualifiés. Les rumeurs répandues à l'étranger parmi les Etats contractants disent que les traitements fixés par l'Autorité de surveillance font des Bureaux de Berne une "Indian Reservation pour les Helvètes!" On appréciera cette remarque aussi humoristique qu'authentique...

Et, dans cet ordre d'idées, nous désirons relever, une fois de plus, que la limite arbitraire tracée pour les pensions par la fixation de maxima n'est pas de nature à faciliter le recrutement d'étrangers de haute valeur - exception faite du cas (anti-statutaire au fond) où l'agent non suisse cumule plus ou moins ouvertement son traitement au Bureau international avec la pension acquise dans l'administration antérieure.

Ad 5) CONCLUSIONS.

Notre prise de position vis-à-vis des conclusions résumées à la page 9 de la "Notice" ressort de nos constatations et considérations qui précèdent.

Nous approuvons entièrement les réflexions finales sur les services que la Suisse a rendus - et peut rendre encore - aux Unions comme siège de leurs offices centraux. Ces services incontestables auraient pu être renforcés facilement si l'Autorité de surveillance s'était toujours placée sur le terrain sur lequel le Chef actuel du Département politique entend, à notre

très grande satisfaction, se placer lui-même. Beaucoup de difficultés bureaucratiques faites aux Bureaux, et dont les Directeurs préfèrent parler de vive voix, auraient pu et dû être évitées. C'est le ton qui fait la chanson, la méthode qui prime la réglementation.

Quant aux avantages financiers que la Suisse offre aux Unions, c'est un point délicat qui, nous semble-t-il, doit être résolument écarté de la discussion, et que les Directeurs n'avanceront jamais aux conférences - à l'encontre de la suggestion formulée dans la "Notice".

La perte d'intérêts résultant des avances faites par la Caisse fédérale se trouve plus que contre-balancée par les avantages réels et considérables que la présence des Bureaux internationaux assure à la Suisse et à son économie, par les impôts, les commandes de tout genre, les traitements dépensés, les loyers, etc., etc.

Nous ne voudrions pas terminer ce mémoire sans remercier le Département politique de la largesse de vues avec laquelle il entend aborder aujourd'hui tous ces problèmes, dont la solution doit influencer profondément l'avenir des Bureaux internationaux comme institutions confiées à la Suisse. Nous avons la conscience nette, ayant de tout temps fait valoir la nécessité d'une politique plus compréhensive de la nature des Bureaux internationaux. Nous serions heureux si la situation pouvait être redressée, non pas parce que quelques agents non suisses ont émis certaines réclamations légitimes, mais parce que le Conseil fédéral, nous n'en doutons pas, saura faire droit aux suggestions anciennes et récentes des Directeurs, conscients de leurs responsabilités.

Berne, le 16 février 1946.

CONCLUSIONS

Notre prise de position vis-à-vis des conclusions énoncées à la page 9 de la "Notice" ressort de nos constatations et conclusions qui précèdent.

Nous approuvons entièrement les réflexions faites sur les services que la Suisse a rendus - et peut rendre encore - aux Unions comme siège de leurs offices centraux. Ces services importants seraient pu être renforcés facilement si l'initiative de surveillance a été toujours placée sur le terrain sur lequel le Conseil fédéral ou le Département politique entend, à notre