

29 janvier 1946

D. 62.50

NG-WK
orB. 62.50. All.

B. 62.52.10.

B. 62.52.12.0.

B. 62.52.12.1.-

B. 62.52.12.2.-

B. 62.22.41. (Gross)

Notice

Le rapport a été envoyé par lettre du 29 janvier aux quatre directeurs des Bureaux ainsi qu'au Chef du Département des Finances, lettres signées par le Chef du Département

sur la situation des Bureaux internationaux et de leurs agents étrangers.

1) Siège des Bureaux.

Les Conventions qui instituent les Bureaux internationaux de l'Union postale universelle, des transports par chemins de fer et de la protection industrielle, littéraire et artistique disposent expressément que le siège de ceux-ci est à Berne; en revanche, la Convention internationale des télécommunications mentionne simplement le fait que le Bureau de l'Union est placé sous la surveillance du Gouvernement suisse. Cette clause implique que ce Bureau doit se trouver en Suisse; toutefois son siège semble pouvoir à première vue être installé ailleurs qu'à Berne.

La question du transfert des Bureaux internationaux dans une autre ville de Suisse, problème qui a été soulevé par les vice-directeurs et secrétaires étrangers, ne pourrait donc se poser dès maintenant que pour le Bureau de l'Union des télécommunications. Par contre, dans le cas des trois autres Bureaux, il faudrait que, lors d'une prochaine conférence d'Union, les Etats membres décident de modifier l'article de chacune des Conventions qui prévoient Berne comme siège de l'office central.

Si l'on quitte le plan juridique pour se placer sur un terrain pratique, il convient d'examiner s'il existerait des raisons suffisantes pour déplacer les



ces en question dans une ville de Suisse romande, Lausanne ou Genève, Neuchâtel ou Fribourg par exemple, comme l'ont suggéré les agents étrangers dans leur exposé du 10 janvier 1946. Ils ont en effet relevé les difficultés qu'ils rencontrent en matière de logement, d'écoles pour leurs enfants et à propos de la langue. Ces inconvénients peuvent être considérés comme compensés jusqu'à un certain point par le fait que Berne est le siège du Gouvernement et des missions diplomatiques accréditées en Suisse, avec lesquels les Bureaux ont intérêt à pouvoir rester en contact. Il y a lieu d'ajouter en outre que, lors de leur nomination, les fonctionnaires intéressés savent pertinemment qu'ils devront exercer leurs fonctions à Berne.

On peut néanmoins conclure ce paragraphe par les constatations suivantes :

- 1) Si le Conseil fédéral devait se prononcer en faveur d'un transfert, seul des quatre Bureaux internationaux de Berne, celui des télécommunications pourrait juridiquement en profiter sans difficulté;
- 2) dans les trois autres cas, les conventions d'Union devraient être préalablement amendées;
- 3) le Conseil fédéral pourrait cependant se déclarer disposé à ne pas faire d'opposition à une proposition qui serait faite dans ce sens, voire même à en prendre lui-même l'initiative;
- 4) pour ce qui est du Bureau international des télécommunications, le Conseil fédéral pourrait se déclarer prêt à examiner les modalités de son transfert.

2) Situation financière des fonctionnaires étrangers.

a) Traitements.

-3-

Les fonctionnaires étrangers ont exprimé le désir que leurs traitements soient fixés en francs-or; ils fondent leur requête sur le fait que les conventions qui instituent les Bureaux internationaux stipulent que les contributions sont établies en francs-or. Cette remarque est vraie pour trois des offices sur quatre. Par contre, dans le cas des "Bureaux internationaux réunis pour la protection de la propriété industrielle, littéraire et artistique", les conventions de base mentionnent expressément le franc suisse.

Ce fait ne serait toutefois pas un obstacle capable d'empêcher le Conseil fédéral de décider qu'à l'avenir les salaires des agents au service de ces offices soient fixés en francs-or. En effet, le Gouvernement suisse est compétent en matière d'organisation. Une telle décision, il est vrai, impliquerait la révision de l'échelle des traitements actuellement en vigueur, et sans doute aussi une augmentation générale des dépenses. Cet accroissement se traduirait par une élévation, peu sensible il est vrai, des contributions des Etats membres. Il ne faut cependant pas perdre de vue que pour un des Bureaux, sinon deux, cette augmentation ne serait pas possible sans, là aussi, qu'une modification soit apportée en préalable aux conventions d'Union, car selon les dispositions de celles-ci, le plafond des dépenses autorisées est déjà atteint.

Une semblable solution présenterait, à notre avis plusieurs avantages: elle éviterait une adaptation continuelle des salaires et l'allocation annuelle d'indemnités de renchérissement, comme cela fut le cas pendant la guerre. Elle pourrait avoir en outre un bon résultat du point de vue psychologique: les agents étrangers ne se sentiraient plus lésés, comme ils en ont souvent l'impression, aux règles qui régissent les fonctionnaires fédéraux. La question vaudrait donc la peine d'être étudiée.

-1-

Rappelons que ce point a déjà été soulevé; M. d'Ernst, directeur du Bureau international des télécommunications, a adressé au Département politique, en mai 1945, un mémoire à ce sujet à l'occasion de la nomination de M. Gross, vice-directeur américain. Il fondait son argumentation en particulier sur le fait que, lors du dernier Congrès de l'Union postale universelle, une proposition soutenue par la majorité des délégués avait été faite tendant au paiement des salaires des agents du Bureau de cette Union sur la base du franc-or. La proposition avait toutefois été ajournée pour une question de procédure.

Le Département des Finances, auquel le mémoire de M. d'Ernst avait été soumis, a répondu négativement, en alléguant ce qui suit: "Le Conseil fédéral, en sa qualité de mandataire des Etats membres des Unions, devrait se réserver une complète liberté d'action dans le cadre des attributions qui lui incombent en vertu de l'ordonnance du 27 avril 1927 concernant l'organisation des Unions internationales à Berne. Il s'ensuit, selon nous, qu'une révision fondamentale des appointements du personnel desdits Bureaux, en vue d'augmenter ou de réduire ces appointements, ne doit pas nécessairement avoir été suggérée par les congrès des organisations internationales. Cette révision pose un problème qui ne peut être résolu au pied levé et sur la proposition d'un seul bureau. Ce qui importe, aujourd'hui, c'est de trouver une solution à la question des appointements du nouveau vice-directeur du Bureau de l'Union internationale des télécommunications."

Par sa réponse, le Département des Finances a donc laissé entrevoir qu'une révision de l'organisation de la question pourrait, le cas échéant, être effectuée par le Conseil fédéral, en sa qualité d'autorité de surveillance, révision qui ne pourrait se faire cependant sans une étude appro-

-7-

fondie, mais qui, une fois réalisée, présenterait sans doute, ainsi que nous l'avons montré plus haut, certains avantages. Nous proposerions donc, quant à nous, que la question soit mise sans plus tarder à l'étude par les Départements intéressés, agissant sur instruction du Conseil fédéral.

b) Situation fiscale des fonctionnaires étrangers.

A la suite de démarches diplomatiques et de demandes réitérées présentées par les directeurs des Bureaux internationaux et tendant à faire bénéficier leurs collaborateurs étrangers de l'exemption d'impôt (comme dont bénéficient par exemple les fonctionnaires d'offices internationaux en France, en Italie ainsi que ceux de la Banque des règlements internationaux à Bâle) le Conseil fédéral a pris un arrêté le 17 avril 1941. Sa décision prévoit que les fonctionnaires étrangers qui ont le rang de secrétaire ou un grade plus élevé, sont exonérés de l'impôt fédéral de crise (2e et 3e périodes) du sacrifice de défense nationale et de l'impôt fédéral de défense nationale. Pour sa part, le Canton de Berne a pris, le 22 juillet de la même année, une décision en bénéfice de la même catégorie d'agents, les exonérant des impôts directs cantonaux (à l'exception des impôts fonciers), mais réservant les droits des communes en matière fiscale. La ville de Berne a décidé, elle aussi, d'accorder les mêmes privilèges que le canton.

Néanmoins, la solution qui a été donnée à cette question n'a pas donné entière satisfaction aux agents étrangers qui ont demandé par la suite à être exonérés de la taxe sur les automobiles (impôt indirect) de l'impôt cantonal sur les successions et les donations, de l'inventaire obligatoire après décès et de la mise sous scellés ainsi que de l'immunité fiscale à l'égard des pensions de retraite. Le Département politique leur a répondu négativement à la suite d'un refus opposé par le Conseil d'Etat bernois.

-5-

Toutefois, si l'on voulait donner satisfaction aux agents en question sur ces différents points, à l'exception du dernier, il semble que la seule façon de procéder serait de leur octroyer dans le domaine fiscal un statut semblable à celui dont bénéficient les représentants diplomatiques, en les mettant par exemple au bénéfice des dispositions cantonales édictées en faveur de ces représentants. Une telle solution aurait l'avantage de faire cesser les demandes renouvelées formées à ce sujet par les agents étrangers. Sur ce point également nous serions d'avis que la question soit mise sans plus tarder à l'étude.

c) Permis de séjour.- Vises.

À la suite de difficultés diverses, la question des permis de séjour a été réglée en 1943 par le Département politique, d'entente avec la police fédérale des étrangers, d'une manière qui n'a pas donné lieu à critiques de la part des agents étrangers. Selon la réglementation adoptée, les demandes de permis de séjour sont adressées par les directeurs des Bureaux internationaux au Département politique, qui les transmet à la police fédérale des étrangers. Cette dernière établit sans frais les pièces nécessaires, contre dépôt d'une pièce d'identité. Les conditions spéciales de séjour accordées aux agents étrangers sont également valables pour les membres de leur famille vivant avec eux.

En ce qui concerne les visas de retour en Suisse, la police fédérale des étrangers a refusé en 1943 d'accorder des visas permanents en raison de la situation internationale, malgré les demandes répétées des directeurs des Bureaux. En raison du retour à une situation plus normale, il serait opportun, semble-t-il, de demander à la police fédérale des étrangers de revoir son point de vue

et d'octroyer des visas de retour valables au moins pour six mois ou un an. Dans les circonstances présentes, une telle mesure semble en effet tout à fait admissible. Pour ce qui le concerne, le Département politique est prêt à s'employer dans ce sens.

4) Considération sur la composition du personnel des Bureaux.

Un point attire, à première vue, l'attention de l'observateur impartial : il remarque en effet que le nombre des agents étrangers occupés dans les Bureaux internationaux de Berne n'est pas très élevé. Si l'on tient compte uniquement du nombre de fonctionnaires supérieurs (secrétaires-adjoints, secrétaires, vice-directeurs), - le personnel subalterne jouant à notre avis un rôle secondaire, - on constate une forte proportion d'agents de nationalité suisse par rapport à ceux d'origine étrangère, bien qu'il s'agisse de bureaux "internationaux". Le tableau suivant peut être dressé :

a) Bureau de l'Union internationale des télécommunications.

| Suisses | Etrangères |
|---------|------------|
| 8 | 2 |

b) Bureau de l'Union postale universelle.

| Suisses | Etrangères |
|---------|------------|
| 5 | 3 |

c) Bureaux réunis pour la protection de la propriété etc.

| Suisses | Etrangères |
|---------|------------|
| 5 | 2 |

d) Office central des transports internationaux par chemins de fer.

| Suisses | Etrangères |
|---------|------------|
| 4 | 2 |

-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 |
|---------|-----------|
| 62 | 9 |

Il importe de relever particulièrement la situation qui règne au Bureau international des télécommunications où deux étrangers seulement exercent des fonctions, à savoir les deux vice-directeurs (un Français et un Américain).

Ces constatations nous amènent à nous demander s'il ne serait pas sage de faire un effort pour "internationaliser" ces bureaux et de prévoir à l'avenir une plus forte proportion de collaborateurs étrangers. Il faudrait donc veiller, lors de prochaines vacances, à ne pas pourvoir les postes laissés vides en procédant à des promotions ou des nominations de ressortissants suisses, mais à faire appel à un certain nombre d'étrangers.

Devrait-on procéder de même en ce qui concerne les quatre postes de directeurs ? Nous ne le croyons pas. La guerre a prouvé l'utilité de dirigeants neutres, et il est opportun, semble-t-il, de maintenir cette situation dans les circonstances actuelles. Néanmoins, il conviendra de veiller toujours plus lorsque de nouvelles vacances viendront à se produire, à ce que le choix du Conseil fédéral se porte sur les hommes les plus qualifiés.

5) Conclusions.

Dans les paragraphes qui précèdent, nous avons étudié et de quelle façon le Conseil fédéral pourrait chercher à donner suite aux revendications qui ont été présentées par les agents étrangers des Bureaux internationaux lors de l'entrevue qu'ils ont eue le 10 janvier 1946

avec M. le Conseiller fédéral Max Petitpierre. Les remarques qui précèdent peuvent être résumées dans les conclusions suivantes :

1) Pour le moment et jusqu'à révision des conventions d'Union, le siège de trois Bureaux internationaux doit être maintenu à Berne; juridiquement le transfert de trois d'entre eux ne semble pas immédiatement possible; quant au quatrième, celui des télécommunications, la question de son installation ailleurs qu'à Berne pourrait être mise immédiatement à l'étude.

2) Dans la mesure où les conventions d'Union le permettent, il conviendrait, croyons-nous, de reprendre à fonds la question des traitements des agents des Bureaux internationaux et d'étudier la possibilité de les fixer en franc-or. Une décision dans ce sens, là où elle est juridiquement possible, simplifierait la tâche des autorités fédérales et permettrait de rompre avec l'habitude trop ancrée d'assimiler la situation des agents internationaux à celle du personnel de la Confédération.

3) Au point de vue fiscal, on devrait prévoir pour les agents étrangers une forme d'immunité qui les placerait sur le même pied que les membres du corps diplomatique, la perte financière qui en résulterait pour les autorités bernoises étant sans importance réelle.

4) Les plus grandes facilités en matière de visas de retour en Suisse devraient également leur être accordées.

5) Au fur et à mesure que des vacances viendraient à se produire, la composition du personnel devrait être modifiée en faisant appel à un plus grand nombre d'agents étrangers jusqu'à ce qu'un rapport équitable ait été obtenu avec le nombre des fonctionnaires suisses supérieurs.

-10-

En conclusion, il semble qu'il serait opportun, à la suite de la démarche des vice-directeurs et secrétaires étrangers des quatre Bureaux internationaux, que le Chef du Département politique offre à leurs directeurs un échange de vues sur les points qui semblent pouvoir faire l'objet d'améliorations en faveur de leurs collaborateurs étrangers. La présente notice servirait de base à cet entretien.

Pour terminer, il convient de relever les services que, de son côté, la Suisse a rendu aux Bureaux internationaux : tout d'abord son indépendance défendue grâce à un effort militaire considérable. L'indépendance de la Suisse maintenue avec succès pendant deux guerres mondiales a permis aux Bureaux internationaux de poursuivre leur activité en complète sécurité, alors que les Bureaux internationaux installés dans d'autres pays d'Europe devaient cesser tout travail. Les services financiers rendus par la Confédération ne peuvent pas non plus être passés sous silence, spécialement ceux qui datent d'une époque où il était difficile de faire rentrer les contributions des Etats membres. On constate en effet que les avances consenties sans intérêt par la Suisse s'élevaient à 1.264.759.- francs pour le Bureau des télécommunications; à 1.040.312.- francs pour celui de l'Union postale; et à 772.435.- francs pour l'Office des chemins de fer alors que seul le Bureau pour la protection de la propriété industrielle etc. a un solde créditeur de 200.343.- francs auprès de la Caisse fédérale. Les directeurs, aussi bien vis-à-vis de leurs collaborateurs étrangers que lors de nouvelles conférences internationales d'Union, pourraient faire usage de ces arguments. D'une façon générale les Bureaux internationaux de Berne et la Confédération suisse nous paraissent solidaires. En faisant porter leur choix sur la Suisse, voire sur Berne, pour l'installation de leurs administrations

-11-

internationales, les conférences d'Union nous ont fait honneur. Elles ont fait preuve de confiance envers le Conseil fédéral en le désignant en qualité d'autorité garante. Il n'est pas sans avantage non plus pour un pays neutre que des institutions internationales s'installent sur son sol. L'abstention qu'il impose dans certains domaines reçoit là une manière de compensation.

De son côté, la Confédération suisse rend certainement service aux institutions internationales auxquelles elle est heureuse d'offrir l'hospitalité. Ces services s'appellent sécurité, avances de fonds, gestion scrupuleuse.

En donnant suite dans le sens qui précède aux demandes qui ont été formulées le 10 janvier, le Conseil fédéral donnerait une preuve tangible de sa volonté de tenir compte dans toute la mesure qui paraîtra raisonnable et légitime des desiderata de ses hôtes étrangers. Il marquerait par là l'intérêt qu'il porte aux Bureaux internationaux et son désir de les conserver, à l'avantage, croyons-nous, des Bureaux eux-mêmes, de la Suisse elle aussi et, en définitive, de la collaboration internationale.

Berne, le 28 janvier 1946.