

1807

Judi 29 juillet 1948.

La Suisse et l'Organisation
internationale pour les réfugiés (OIR).

Département politique. Proposition du 8 juillet 1948.

Département des finances et des douanes. Rapport joint des
1er et 25 juillet 1948.

Département de justice et police. Rapport joint du
13 juillet 1948.

Le département politique communique:

"I.

Au cours de sa première session, l'Assemblée générale des Nations Unies décida, le 12 février 1946, de se saisir du problème des réfugiés et des personnes déplacées. Il s'agissait du sort des millions d'individus dont l'entretien, le rapatriement ou le rétablissement ne pouvaient être assurés sans organisation et sans moyens financiers. Après des travaux laborieux qui se sont prolongés pendant plusieurs mois, un compromis a pu être trouvé entre la Russie et les autres Etats de l'Europe orientale d'une part, et les puissances occidentales, d'autre part. Le 15 décembre 1946, l'Assemblée des Nations Unies a voté une résolution créant l'Organisation internationale pour les réfugiés, lui conférant le caractère d'institution spécialisée au sens de l'article 57 de la Charte des Nations Unies et la dotant d'une constitution. Cet instrument est ouvert à la signature des Etats membres des Nations Unies et à l'adhésion des "autres Etats pacifiques" qui ne sont pas membres des Nations Unies, moyennant certaines conditions.

Ces conditions sont:

1. d'être un Etat pacifique;
2. d'être autorisé à adhérer, par un vote à la majorité des deux tiers des membres présents et votants du Conseil général, sur la recommandation conforme du comité exécutif.

Une fois ces conditions remplies, l'Etat non membre des Nations Unies peut poursuivre la procédure normale d'adhésion, telle qu'elle est ouverte aux Etats membres des Nations Unies.

La plus grande partie des réfugiés victimes de la dernière guerre et des événements qui l'ont précédée tombe sous le mandat de l'Organisation. Font exception les ressortissants du Reich allemand et certaines catégories de "Volksdeutsche". Sont en outre exclus tous les réfugiés considérés comme criminels de guerre, quislings ou traîtres ou qui, d'une manière générale, ont aidé l'Allemagne ou ses satellites pendant la guerre. La constitution de l'Organisation a laissé ouverte la question du

- 2 -

moment où les nouveaux réfugiés cesseraient de tomber sous le mandat de l'Organisation. Il y a quelques mois, on avait parlé de fixer cette date au 1er février 1948. Néanmoins, les réfugiés tchèques qui ont quitté leur pays à la suite de la récente révolution sont pris en charge par l'OIR.

Selon sa constitution, l'Organisation assume trois fonctions principales. La première est le rapatriement des réfugiés; tout doit être mis en oeuvre pour l'assurer, mais aucun individu ne peut être contraint de regagner son pays d'origine. La deuxième est la réémigration et le réétablissement des réfugiés dont le rapatriement n'entre pas en ligne de compte. Enfin, l'Organisation doit entretenir les réfugiés jusqu'au moment où ils sont rapatriés ou réétablis; elle assure donc leur logement, leur nourriture, leur habillement, les soins médicaux et elle se préoccupe de les adapter à leur nouvelle existence.

Les organes de l'OIR sont:

- 1) le conseil général, au sein duquel chaque Etat membre dispose d'une voix;
- 2) le comité exécutif composé de neuf membres de l'Organisation, élus pour deux ans par le conseil général;
- 3) l'administration, dirigée par le directeur général, nommé par le conseil général et responsable devant ce dernier, ainsi que devant le comité exécutif.

Aux termes de l'article 18 de la constitution, l'OIR n'existe juridiquement qu'au moment où quinze Etats membres des Nations Unies ont adhéré ou ratifié leur signature et pour autant que la somme des contributions de ces Etats au budget d'exécution ne soit pas inférieure au 75% de la totalité des contributions audit budget.

Prévoyant que cette procédure comporterait certains délais, l'Assemblée générale des Nations Unies avait, le 15 décembre 1946, voté une résolution instituant une Commission préparatoire. Cette Commission, composée des Etats parties à la constitution, a assumé, dès le 1er juillet 1947, les fonctions essentielles de l'Organisation.

Jusqu'ici, les quatorze pays suivants ont ratifié la signature qu'ils avaient apposée sur la constitution:

Argentine, Australie, Belgique, Canada, Chine, Etats-Unis d'Amérique, France, Guatemala, Islande, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, République Dominicaine, Royaume-Uni.

Le dépôt de la quinzième ratification, qui sera celle du Brésil ou du Danemark, interviendra incessamment.

II.

A plusieurs reprises, nous avons eu l'occasion de souligner que la question de l'adhésion de la Suisse à l'Organisation internationale pour les réfugiés devrait être examinée en temps opportun. Dans un rapport adressé au Conseil fédéral, le 17 avril 1947, nous avons introduit le passage suivant:

"Il n'est pas douteux que même avant que la Suisse puisse adhérer à la constitution de l'Organisation internationale pour les réfugiés, on la pressera d'en manifester la volonté. Il importe donc de déterminer l'attitude du Conseil fédéral A notre avis, celle-ci devrait être, tout compte fait, positive. La Suisse resterait ainsi fidèle à sa tradition humanitaire qu'elle n'avait pas craint d'affirmer en participant activement aux travaux du Comité intergouvernemental, même après que l'URSS en soit sortie. Il est vrai que le gouvernement soviétique et ses satellites pourraient trouver dans notre adhésion à l'Organisation internationale pour les réfugiés un sujet de mauvaise humeur, mais nous ne pouvons, pour cette seule raison, sacrifier un principe et un atout sérieux dans nos relations avec les autres membres de la communauté internationale."

Recevant, quelques semaines plus tard, M. Ponsot, ambassadeur de France, président de la Commission préparatoire de l'Organisation, nous lui avons fait observer que, juridiquement parlant, la question de l'adhésion de la Suisse ne pourrait se poser que lorsque la constitution de l'OIR serait effectivement entrée en vigueur. Pour des raisons que nous n'avons pas tirées au clair, il semble que M. Ponsot ait répandu la nouvelle que la Suisse aurait pris une attitude négative à l'égard de l'Organisation. Nous avons donc saisi la première occasion qui se présentait de mettre les choses au point. Nous avons alors déclaré qu'il n'y avait aucune raison de prévoir que la Suisse se tiendrait à l'écart de l'OIR, si les conditions dans lesquelles elle pourrait y adhérer étaient acceptables.

Dans un rapport du 7 février 1947 traitant de notre contribution au Comité intergouvernemental pour les réfugiés, nous avons prévenu le Conseil fédéral de la portée financière d'une adhésion de la Suisse à l'Organisation internationale pour les réfugiés.

D'autre part, dans les messages à l'Assemblée fédérale des 6 juin et 8 juillet 1947, ainsi qu'au cours de débats aux Chambres et dans les commissions parlementaires, nous avons souligné la nécessité d'aborder ce problème.

La première session du conseil général de l'Organisation ayant été fixée au 23 août prochain, à Genève, nous estimons que le moment de cet examen est venu. Nous l'aurions proposé spontanément, indépendamment du fait que divers gouvernements nous ont fait savoir l'intérêt que l'on attribue au concours de la Suisse et la hâte que l'on a de l'accueillir au sein de l'Organisation.

La Suisse a toujours joué un rôle actif en faveur des réfugiés. C'est pour elle une vieille tradition. Depuis que, à l'issue de la première guerre mondiale, on a tenté d'organiser, sur une base internationale, l'assistance aux réfugiés, elle lui a prêté un concours positif et assidu. En particulier, elle a collaboré à l'Office Nansen, créé par la Société des Nations. Plus tard, en 1938, elle a été parmi les fondateurs du Comité intergouvernemental. Pendant les dernières années de l'existence de ce Comité, elle a joué dans ses organes directeurs un rôle actif qui fut très apprécié. Enfin, il est à peine nécessaire de rappeler qu'entre 1939 et 1945, la Suisse a hospitalisé près de 300 000 réfugiés et émigrés dont environ 9 000 se trouvent encore sur son territoire.

- 4 -

Par arrêté du 14 juin 1946, l'Assemblée fédérale avait ouvert un crédit de deux millions pour alimenter le budget du Comité intergouvernemental. Une première tranche d'un million fut versée immédiatement, la deuxième fut mise à la disposition du Comité quelques semaines avant sa disparition. Elle a rendu possible l'affrètement d'un bateau, grâce auquel la Commission préparatoire de l'Organisation internationale a pu diriger un grand nombre de réfugiés vers des pays d'outre-mer.

Le Comité intergouvernemental ayant cessé d'exister le 30 juin 1947, parce que ses tâches étaient reprises par l'OIR, la Suisse ne joue plus, depuis cette date, le rôle qu'elle avait assumé depuis des années dans les organisations internationales d'assistance au réfugiés. Elle a prouvé que cet éloignement involontaire ne diminuait pas son intérêt pour la cause des réfugiés. C'est ainsi que le Conseil fédéral a, par décision du 21 septembre 1947, renoncé à la quote-part d'environ 300 000 fr. qui lui revenait du solde actif du Comité intergouvernemental. Il est vrai que dans une récente lettre, la délégation parlementaire des finances a contesté le bien-fondé de cette décision. Nous lui avons fourni les explications nécessaires et elle s'est ralliée au point de vue du Conseil fédéral.

L'absence des pays de l'Est dans l'OIR ne doit pas nous empêcher d'adhérer à cette institution. En effet, ainsi que nous l'avons relevé plus haut, sa constitution est issue de laborieux pourparlers, au cours desquels le maximum de concessions a été fait à ces puissances. Logiquement, elles auraient donc dû prêter leur concours à l'Organisation. C'est leur attitude qui est cause de ce que l'Organisation est en définitive exclusivement composée de pays du groupe occidental.

III.

Lorsque les hostilités ont pris fin en 1945, il y avait en Europe des millions de déracinés. Les uns avaient été capturés comme prisonniers de guerre. D'autres séjournaient depuis un temps plus ou moins long dans des camps de concentration. D'autres encore avaient été déportés en raison de leur attitude politique ou pour fournir la main-d'oeuvre nécessaire à la poursuite de la guerre. Enfin un grand nombre d'individus avaient fui leur pays d'origine ou de résidence ensuite des événements politiques ou des opérations militaires.

Les armées d'occupation et l'UNRRA ont, dans un délai relativement court, rapatrié un très grand nombre de ces prisonniers et déportés. Ensuite, s'attaquant avec énergie à la tâche qui lui était confiée, l'OIR a rapatrié 72 000 individus tandis qu'elle a assuré le rétablissement, en Europe et dans des pays d'outre mer, de 145 000 personnes dites déplacées. La Grande-Bretagne en a accueilli 48 685; la Belgique 17 678; la France 16 528; le Canada 13 887; les Etats-Unis, qui en ont déjà reçu 13 594, viennent de décider qu'ils en accepteront 205 000 d'ici à l'été 1950. Quant aux républiques sud-américaines, elles se préparent à ouvrir largement leurs portes.

Selon des calculs récents, le nombre d'individus pouvant se réclamer aujourd'hui de la protection de l'OIR est de 800 000 à 1 million. Ils se trouvent dans différentes régions d'Europe, principalement en Allemagne, en Autriche, en Italie,

- 5 -

ainsi que dans le Proche, le Moyen et l'Extrême-Orient. Le nombre de réfugiés dont la Commission préparatoire s'occupe actuellement s'élève à 588 000 (voir doc. E/816, 15 juin 1948, page 17).

IV.

Selon l'idée des fondateurs de l'OIR, celle-ci doit s'acquitter de sa tâche dans un délai de trois ans au maximum. Des moyens financiers considérables lui sont donc nécessaires, non seulement pour l'entretien des réfugiés, en attendant leur départ, mais pour assurer leur départ à un rythme rapide, qu'il s'agisse du rapatriement ou du rétablissement. La Commission préparatoire a jusqu'ici fait face à ces charges au moyen de contributions volontaires de ceux des Etats qui, après avoir signé la constitution de l'OIR, l'avaient déjà ratifiée.

Le budget, arrêté le 15 décembre 1946 par l'Assemblée des Nations Unies en même temps que la constitution de l'OIR, entrera en vigueur au moment où, juridiquement, l'Organisation existera, c'est-à-dire dans le courant de cet été. Ce budget se trouvera réduit du fait des défections, principalement des pays de l'Est, qui se tiennent à l'écart de l'OIR, malgré toutes les concessions qui avaient été consenties, afin d'obtenir leur concours.

Le budget se décompose en deux parties: le budget d'administration et le budget d'exécution. Ce dernier, dont le montant a été fixé à \$ 151.060.500, couvre les frais d'entretien, de transport, etc. des réfugiés, ainsi que la rémunération des agents sur place de l'Organisation. Le budget d'administration, fixé à \$ 4.800.000, concerne les dépenses du siège central, des sessions, etc.

En même temps qu'elle fixait le budget du premier exercice de l'Organisation, l'Assemblée des Nations Unies adoptait un barème de répartition. Selon ce barème, les Etats-Unis prennent à leur charge le 45,75% du budget d'exécution et le 39,89% du budget d'administration, tandis que la Grande-Bretagne fait face au 14,74% du budget d'exécution et au 11,48% du budget d'administration. La quote-part de la Belgique est de 1%, celle des Pays-Bas de 0,9 (on a tenu compte du fait que ces pays avaient été envahis pendant la guerre). La Suède a été taxée à 2,2%, mais elle n'a pas adhéré à la constitution de l'Organisation. A titre de comparaison, indiquons que, dans d'autres organisations internationales, notre contribution pour l'année 1948 varie entre 1,67% (UNESCO) et 2,21% (Organisation internationale du Travail). Si nous avions été membre des Nations Unies et que l'on nous eût taxés à 2%, nous aurions eu à verser à l'OIR, pour son budget d'exécution Fr. 12 840 142,50 (au cours du dollar de 4,25) et pour son budget d'administration Fr. 408 000.-.

On a formulé beaucoup de critiques sur la gestion financière de la Commission préparatoire de l'OIR. Sans doute, cette gestion n'est-elle pas parfaite. Elle a hérité d'une situation et d'un personnel recruté à la fin de la dernière guerre, et la nécessité d'improviser continuellement n'a pas toujours permis d'appliquer des méthodes rationnelles. Ceux-là même qui avaient vivement critiqué cet état de choses ont ensuite reconnu qu'un effort sérieux avait été fait et que la situation s'était améliorée. Nous ne voudrions pas prétendre que l'on ne puisse faire davantage dans ce sens. Si, en définitive, nous faisons partie de l'Organisation, nous pourrions nous y employer.

- 6 -

Il est clair que le budget de l'OIR atteint des chiffres extrêmement élevés, sans précédent dans l'histoire des institutions internationales, si l'on fait abstraction de l'UNRRA, à laquelle la Suisse n'a pas contribué, ayant agi pour son compte en matière de secours d'après-guerre. L'importance de ce budget s'explique par la nature même de la tâche entreprise, tâche qui, elle aussi, est sans précédent. Il trouve sa justification dans la nécessité de permettre à des centaines de milliers de déracinés de se refaire une existence. Ce problème est avant tout d'ordre humanitaire. Il est du devoir du monde civilisé de le résoudre dans le plus bref délai possible, sans reculer devant des sacrifices. Comment la Suisse pourrait-elle se dérober et comment pourrions-nous justifier, vis-à-vis de la postérité, une abstention qui serait motivée par des raisons d'économie?

Sans doute devons-nous tout mettre en oeuvre pour réduire au minimum nos prestations à l'OIR. Nous avons des raisons de penser que, souhaitant vivement la participation de la Suisse, les Etats membres de l'OIR ne se montreront pas trop exigeants lors de la détermination de notre contribution. D'autre part, invoquant des précédents, comme le cas du Danemark, nous pourrions sans doute obtenir que soient déduites de notre contribution les charges que nous assumons directement pour l'assistance aux réfugiés. Nous pourrions aussi nous acquitter en nature d'une partie de notre contribution, par exemple en hospitalisant des réfugiés malades que l'on soignerait dans nos sanatoriums. Les frais pourraient peut-être être couverts par un prélèvement sur le reliquat des réserves du Don suisse. Enfin, dans nos négociations avec les organes de l'OIR, il importera naturellement d'insister pour que l'on tienne compte de tout ce que la Suisse a fait, pendant et depuis la guerre, en faveur des victimes de celle-ci, notamment des quelque 100 millions que nous a coûté l'internement des réfugiés civils. Le Conseil fédéral a en outre décidé tout récemment d'avancer une somme de 20 millions de francs en faveur des victimes non rapatriables de l'action allemande désirant ainsi témoigner sa sympathie pour l'oeuvre de la Commission préparatoire de l'OIR.

V.

En conclusion, nous estimons que la Suisse se doit de faire partie de l'Organisation internationale pour les réfugiés, pour autant que le taux de sa contribution aux budgets de cette institution soit acceptable. Nous proposons donc que le département politique soit chargé d'engager des conversations, afin de déterminer à combien il faut prévoir que le conseil général de l'Organisation nous taxerait, le moment venu, c'est-à-dire lorsque nous aurions adhéré. Ces conversations devraient être entreprises et poursuivies en consultation avec le département de justice et police et le département des finances et des douanes. Au vu de leur résultat, le département politique présenterait un rapport au Conseil fédéral qui se prononcerait alors sur l'adhésion de la Suisse à l'Organisation internationale pour les réfugiés."

- 7 -

Dans son rapport joint, le département de justice et police communique ce qui suit:

"Wir schliessen uns den Ausführungen des Politischen Departementes an. Mit Schreiben vom 5. und 6. Juli haben wir zum Entwurf des Antrages Stellung genommen und dem Politischen Departement unsere Zustimmung mitgeteilt.

Auf Seite 7, letzter Absatz weist das Politische Departement darauf hin, dass ein Teil der Leistungen allenfalls auch in natura erbracht werden könnte und erwähnt als Beispiel die Möglichkeit, kranke Flüchtlinge in schweizerischen Sanatorien unterzubringen. In unsern Schreiben vom 5. und 6. Juli haben wir angeregt, es möchte zu gegebener Zeit auch die Frage geprüft werden, ob nicht als weitere Leistung in natura auch die Möglichkeit der beruflichen Ausbildung von besonders geeigneten Flüchtlingen als Lehrkräfte in Frage käme, die nachher an Ort und Stelle in Deutschland oder Oesterreich für die Ausbildung der displaced-persons verwendet werden könnten. Ferner wäre die Einrichtung schweizerischer Umschulungswerkstätten in den displaced-Lagern in Deutschland in Erwägung zu ziehen. Diese Umschulungswerkstätten müssten von der Schweiz her ausgerüstet werden. Die Ausbildung würde sich nach den in unserm Lande bei der Flüchtlingsschulung gemachten Erfahrungen richten.

Je nach dem Verlauf der Verhandlungen behält sich das Departement vor, zu gegebener Zeit genauere Vorschläge zu machen."

Dans son rapport joint, ^{adressé au département politique,} le département des finances et des douanes fait part de ce qui suit:

"Das Finanz- und Zolldepartement kann sich mit den im Antragsentwurf geäusserten Gedankengängen grundsätzlich einverstanden erklären, wobei es den unter Ziff. IV gemachten Ueberlegungen besonderes Gewicht beilegt. Es scheint uns von grosser Bedeutung zu sein, dass die bisherigen Leistungen unseres Landes auf dem Gebiete der Flüchtlingshilfe im weitesten Sinne zur Unterstützung unserer Bestrebungen auf möglichste Herabsetzung des Mitgliederbeitrages herangezogen werden. Nach Durchführung der Verhandlungen mit Ihrem Departement und der Internationalen Flüchtlingsorganisation wird sich der Bundesrat auf Grund des in Aussicht genommenen Rapportes darüber entscheiden müssen, welche Haltung er gegenüber der erwähnten Institution einnehmen kann."

Vu ce qui précède, il est

d é c i d é :

1. Le département politique est chargé d'engager des conversations afin de déterminer les conditions les moins onéreuses auxquelles la Suisse pourrait adhérer à l'Organisation internationale pour les réfugiés;
2. le département politique présentera au Conseil fédéral, sur le résultat desdites conversations, un rapport qui permettra de déterminer, en connaissance de cause, l'attitude de la Suisse vis-à-vis de l'Organisation internationale pour les réfugiés, cela avant la première session du Conseil général de cette institution.

Extrait du procès-verbal en trois exemplaires au département politique pour exécution et au département de justice et police ainsi qu'au département des finances et des douanes pour information.

Pour extrait conforme:

Le secrétaire,

F. Weber