

dodis.ch/47950

Rapport politique du Ministre de Suisse à Londres, Ruegger¹

LA SUISSE ET LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES²

Très confidentiel

Londres, 24 janvier 1945

Bien que l'attention générale soit retenue en ce moment principalement par le cours des événements militaires et, d'autre part, en ce qui nous concerne par la lutte très serrée qui s'est engagée sur notre front économique, il n'est certainement pas trop tôt de se préoccuper de la situation future de la Suisse à l'égard des organisations internationales dont on annonce la création et dans lesquelles une partie, en tout cas, des organismes existants devront vraisemblablement s'incorporer.

Je n'ignore pas que votre Département étudie avec soin ces problèmes³ et que si, pendant longtemps, les efforts principaux de notre pays devaient tendre à vaincre les difficultés toujours nouvelles que comportait la défense immédiate de nos droits, l'importance des problèmes de l'organisation internationale future n'a cependant pas été méconnue. L'évolution des événements politiques et militaires peut, le cas échéant, nous accorder encore quelque répit pour l'étude approfondie des problèmes dont il s'agit. Cependant, il serait évidemment désirable que nous eussions, le plus tôt possible, une «doctrine suisse» nettement élaborée pour le moment où nous nous trouverons en face d'une situation nouvelle.⁴ Dans cet ordre d'idées, j'ai cru de mon devoir d'entretenir votre prédécesseur, M. Pilet-Golaz, lors du rapport verbal que je lui ai présenté au mois de novembre dernier, d'une série de questions qui, vues de Londres, paraissaient présenter un intérêt immédiat et aigu. L'un de ces problèmes, soit la régularisation de notre situation financière vis-à-vis de la Société des Nations par le paiement de nos contributions arriérées, se trouve réglé à la suite de la décision des Chambres du mois de décembre 1944.⁵ L'autre point principal – et sur lequel un doute avait, très

1 CH-BAR#E2300#1000/716#491* (96), DDS, vol. 15, doc. 346. Au vu de la lettre d'accompagnement, ce rapport politique N° 3 est rédigé par le Secrétaire de la Légation de Suisse à Londres, Eric Kessler, suite à un entretien avec l'Ambassadeur de Grande-Bretagne à Moscou, Archibald Clark Kerr, cf. le facsimilé dodis.ch/47950. Le rapport politique est signé par le Ministre de Suisse à Londres, Paul Ruegger, et envoyé au Chef du DPF, le Conseiller fédéral Max Petitpierre, qui le reçoit le 6 février 1945. Le rapport est mis en circulation dans le Département le 7 février 1945, avant d'être retourné au Conseiller fédéral Petitpierre le 14 février 1945.

2 De manière générale, cf. aussi la compilation thématique Questions concernant l'adhésion aux organisations internationales, dodis.ch/T510.

3 Cf. dodis.ch/52267, ainsi que QdD 15, doc. 3, dodis.ch/54939.

4 Cf. le facsimilé dodis.ch/47950 ainsi que QdD 15, doc. 9, dodis.ch/1663.

5 Lors de sa séance du 10 novembre 1944, le Conseil fédéral décide de payer les cotisations arriérées dues par la Suisse à la Société des Nations. Le crédit nécessaire est donc accordé au DPF, cf. le PVCF N° 1950 du 10 novembre 1944, CH-BAR#E1004.1#1000/9#14006*. Les contributions s'élèvent à CHF 1 548 838, cf. le Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant le vote des crédits supplémentaires



visiblement, longtemps plané ici vu l'attitude réservée que l'on nous attribuait – avait trait au désir du Gouvernement Fédéral de voir s'installer à nouveau en Suisse toute ou partie des organisations internationales fixées jadis à Genève et qui avaient successivement et pour la plupart émigré outre-mer depuis 1939.⁶ M. Pilet-Golaz, en réponse à ma demande d'instructions, m'avait autorisé à dire – et je l'en remercie – que le Conseil Fédéral souhaiterait en tout cas le retour, sur territoire suisse et pour autant que cela serait faisable, des organisations *techniques* rattachées à la Société des Nations. J'ai pu, en conséquence, dissiper déjà une série de malentendus qui avaient existé (et qui en partie avaient été largement exploités) au sujet du point de vue de nos autorités.

Le moment actuel paraît cependant propice pour faire le point de la situation et pour reprendre, l'une après l'autre, les questions qui tôt ou tard peuvent appeler une prise de position de la part des autorités fédérales. Je voudrais résumer, ci-après, une série d'impressions recueillies ici au cours des dernières semaines. Sans m'aventurer à faire des suggestions, je voudrais d'autre part vous indiquer quelques points précis au sujet desquels il peut y avoir lieu de prendre des décisions dans un avenir rapproché.

1. *Le projet du pacte de sécurité de Dumbarton Oaks*⁷

J'ai pu m'entretenir de ce projet, à Londres, avec deux des chefs de délégation des grandes puissances représentées à Dumbarton Oaks; soit avec Sir Alexander Cadogan, chef de la délégation britannique et avec M. Wellington Koo, Ambassadeur de Chine en Grande-Bretagne et chef de la délégation chinoise à ladite conférence. Tous les deux ont signalé les parties positives du projet, mais aucun d'entre eux n'a caché les grandes divergences de vue qui subsistent encore sur des points d'importance capitale – points que la conférence de Dumbarton Oaks n'a pu résoudre et au sujet desquels les conversations ultérieures entre les «Big Four» n'ont pas amené l'unanimité recherchée. Ce sont ces divergences mêmes, sur lesquelles je n'ai pas à revenir ici, car elles sont amplement connues – qui tirent en grande partie leur origine de l'opposition des Soviétiques à accepter un contrôle international étendu – qui ont retardé la convocation, plusieurs fois annoncée puis renvoyée, de la conférence générale des «Nations unies», qui devait délibérer sur l'avant-projet des quatre principales puissances. On se rend très bien compte ici des objections que suscitera auprès des puissances dites secondaires l'acceptation d'un régime international, qui comporterait en fait une exemption en faveur des plus grands, des obligations assumées par les autres États. À Londres même, les représentants des puissances de l'Amérique latine (sauf l'Argentine) s'étaient en effet réunis pour prendre position à l'égard des propositions de Dumbarton Oaks et, à en croire plusieurs de mes collègues de l'Amérique latine, ceux-ci n'ont pas

pour l'année 1944 (II^e série), du 1^{er} décembre 1944, FF, 1944, I, p. 1420 et p. 1436. Concernant le versement des contributions, cf. également QdD 14, doc. 47, dodis.ch/47886.

⁶ Par exemple l'Organisation internationale du travail qui déménage à Montréal en 1940, cf. QdD 15, doc. 1, dodis.ch/47395.

⁷ Concernant le projet de pacte de sécurité de Dumbarton Oaks, cf. QdD 15, doc. 4, dodis.ch/47922, ainsi que le télégramme de la Légation de Suisse à Washington au DPF du 12 octobre 1944 et le rapport politique N° 23 de la Légation à Washington du 16 octobre 1944, rédigé par Kessler, CH-BAR#E2001-04#1000/124#18* (F.13.23).

manqué de faire connaître au Foreign Office, à titre personnel, leurs réserves préliminaires. Tout cela laisse prévoir que les négociations seront vraisemblablement encore longues et compliquées.

Reste à savoir si, et le cas échéant à quel moment, les puissances neutres seront amenées à exprimer leur point de vue à l'égard du projet de Dumbarton Oaks. Je n'ignore pas que le Ministre des États-Unis à Berne a communiqué, à un moment donné, au Chef du Département politique, les textes de Dumbarton Oaks, en manifestant le désir de connaître officiellement les vues du Gouvernement Fédéral. Lorsque M. Pilet-Golaz m'en a parlé en novembre dernier, je lui ai signalé les similitudes frappantes existant sur les points *d'organisation* entre le projet issu des délibérations récentes des quatre principales puissances et l'avant-projet d'une «Ligue des Nations» élaboré en 1918-1919 par la Commission consultative du Droit des Gens, formée à l'époque par le Conseil Fédéral (avant-projet dont le texte figure parmi les annexes au message du Conseil Fédéral aux Chambres, du 4 août 1919, sur l'accession de la Suisse à la Société des Nations).⁸ Je me réfère par ailleurs à ce sujet à la communication de la Division des Affaires Etrangères N° B.58.34.30.1. du 15 décembre⁹ et à ma lettre du 2 janvier 1945.¹⁰

Je suis heureux de savoir que M. le Juge Fédéral Paul Logoz, qui a été l'un des participants à l'élaboration du projet de la Commission consultative suisse, ait été prié de vous présenter un rapport à ce sujet, rapport dont je prendrai connaissance moi-même, le moment venu, avec le plus grand intérêt.¹¹ Il ne sera pas inutile, au demeurant, que l'opinion publique de notre pays, comme d'autres états, connaisse le moment venu les points de contact entre le projet suisse de 1918-1919¹² et le projet de Dumbarton Oaks;¹³ en attendant, j'ai attiré l'attention de Sir Alexander Cadogan et de M. Wellington Koo sur les similitudes de structure entre les deux projets qui ne peuvent évidemment masquer, d'autre part, des divergences fondamentales incontestables.¹⁴

L'incertitude qui règne, à peu près généralement encore, au sujet de la suite qui sera donnée au projet de Dumbarton Oaks (et qui est compliquée par la réserve montrée dans certains milieux du Sénat des États-Unis d'Amérique) ne laisse pas prévoir si, et le cas échéant, sous quelle forme les états neutres seront admis à faire valoir leurs points de vues avant l'élaboration de textes définitifs par les «Nations unies». Lors de la conférence de la paix de Versailles, qui s'est inspirée de méthodes probablement plus libérales à l'égard des puissances neutres et des petites

8 Pour le Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la question de l'accession de la Suisse à la Société des nations du 4 août 1919 et les annexes mentionnées, cf. dodis.ch/8912. Pour une comparaison des deux projets, cf. QdD 15, doc. 4, dodis.ch/47922.

9 Cf. QdD 15, doc. 4, dodis.ch/47922.

10 Il s'agit en fait de la lettre du Ministre Ruegger au Conseiller fédéral Petitpierre du 3 janvier 1945, CH-BAR#E2001-04#1000/124#1* (F.12.0).

11 Sur le travail de la Commission consultative suisse pour l'examen de la Charte des Nations Unies, cf. le compte rendu de la séance du 14 et 15 novembre 1945, dodis.ch/54228, les rapports des experts du 14 novembre 1945, dodis.ch/54229, ainsi que les dossiers CH-BAR#E2003A#1000/127#10* (o.140-3), CH-BAR#E2001-04#1000/124#97* (F.22.40) et CH-BAR#E2001-04#1000/122#61* (F.22.40).

12 Cf. note 8.

13 Cf. note 7.

14 Cf. la lettre du Ministre Ruegger au Conseiller fédéral Petitpierre du 3 janvier 1945, CH-BAR#E2001-04#1000/124#1* (F.12.0).

puissances en général que les conférences futures, appelées à étudier les bases de la nouvelle organisation internationale, les états neutres avaient été admis à présenter, sur une convocation il est vrai assez brusque et inopinée, leurs observations sur le projet de pacte de la Société des Nations du 14 février 1919. À l'époque, M. Calonder, Chef du Département Politique, s'est rendu à Paris, accompagné de MM. Max Huber, William Rappard et Paul Logoz.¹⁵ Les autres puissances neutres étaient représentées par les chefs de leurs missions diplomatiques à Paris. Seule parmi les états neutres, la Suisse, grâce à ses travaux préparatoires, était en mesure de présenter quelques amendements, dont il a été tenu partiellement compte (voir les annexes au message du Conseil Fédéral du 4 août 1919).¹⁶ Il peut paraître fort douteux que, cette fois, les puissances alliées usent des mêmes égards à l'endroit des puissances neutres.¹⁷ C'est pourquoi il faudra tendre à faire pénétrer les idées qui seront les nôtres soit par la publication des travaux préparatoires suisses, soit par l'intermédiaire de personnalités d'un standing personnel reconnu, même et surtout si elles ne sont pas revêtues de fonctions officielles. J'aurai l'occasion de revenir sur ce dernier point. En attendant, il serait sans doute bon de faire connaître les vues exprimées en Suisse sur les projets de Dumbarton Oaks. À cet égard, je cite aujourd'hui en particulier la série d'articles publiés par le Professeur William E. Rappard.¹⁸ Éventuellement, l'Association Suisse pour la Société des Nations, la Société Suisse de Droit International et d'autres associations, pourraient être, semble-t-il, encouragées à mettre à l'étude les problèmes de l'organisation internationale à la lumière de nos intérêts, mais dans le cadre des possibilités de réalisation existant actuellement.¹⁹

Le problème primordial, en ce qui nous concerne, sera sans doute celui de la *neutralité*. Le texte de Dumbarton Oaks ne contient pas de disposition aussi catégorique et aussi généralement appliquée que l'article 16 du pacte de la Société des Nations, qui posait des problèmes difficiles à concilier avec notre neutralité. Au point de vue juridique, la solution vers laquelle nous devons tendre ne serait donc certainement pas plus complexe qu'en 1919. D'autre part, il convient de reconnaître, qu'à quelques exceptions près, la tendance générale n'est pas très favorable à la neutralité comme telle, dans le cadre de la nouvelle organisation.²⁰ Notre politique doit être évidemment celle de faire reconnaître la neutralité unique, comme cela a été le cas en 1919/1920,²¹ en soulignant d'une part les services que nous avons été à même de rendre, grâce seulement à cette neutralité, et en indiquant, d'autre part, l'argument sans réplique suivant: – Où serait la Suisse aujourd'hui si, en se fiant aux assurances que l'organisation internationale empêcherait toutes guerres, elle avait renoncé au maintien de sa neutralité en 1920?

15 Cf. QdD 14, doc. 6, dodis.ch/44034. Environ un mois plus tard, des représentants du DMF se trouvent également en mission à Paris, cf. QdD 14, doc. 7, dodis.ch/44093.

16 Cf. note 8.

17 Cf. DDS, vol. 15, doc 414, dodis.ch/48018.

18 Cf. le dossier CH-BAR#E2001-04#1000/122#503* (F.22.22.6).

19 Cf. le dossier CH-BAR#E2001-04#1000/124#1* (F.12.0).

20 À la Conférence de San Francisco, les États neutres ne sont pas invités à se faire représenter ni à envoyer un observateur, cf. DDS, vol. 15, doc. 424, dodis.ch/48028.

21 Cf. QdD 14, doc. 18, dodis.ch/1721.

Je m'empresse d'ajouter, par ailleurs, que le terrain dans les milieux officiels anglais ne paraît pas être défavorable pour une nouvelle reconnaissance de la neutralité perpétuelle de la Suisse, dans le cadre d'une organisation internationale. À plusieurs reprises, Mr. Eden, Secrétaire d'État, qui, comme vous le savez, n'a souvent pas ménagé ses critiques à l'endroit des états neutres en général, a indiqué, vis-à-vis de moi-même comme vis-à-vis d'autres personnes, que s'il y avait un état dont la Grande-Bretagne reconnaissait la neutralité loyale, c'était bien la Suisse.²² En très grande partie, il faudra bâtir sur le terrain fort bien préparé chez nous en 1918–1920.

La nécessité de préciser les bases intangibles de la neutralité suisse surgira probablement dans les discussions touchant aux compétences très vastes attribuées au «Conseil de Sécurité» de la nouvelle organisation projetée. La composition même de ce «Conseil de Sécurité», dans laquelle les plus grandes puissances auront une prépondérance reconnue mais dans laquelle aussi quelques puissances dites secondaires seront représentées, sera d'un moindre intérêt pour la Suisse, qui n'a jamais voulu faire partie du Conseil de la Société des Nations. Il est intéressant de noter, à ce propos, que le point de vue de la Suisse neutre, qu'il ne fallait pas charger un pays de responsabilités dépassant les limites de sa politique traditionnelle, est partagé maintenant par d'autres petites puissances qui ont subi l'invasion de leurs territoires. C'est ainsi que M. Hambro, ancien membre du Gouvernement norvégien, m'a dit l'autre jour que la Norvège, en élaborant ses observations quant au projet de Dumbarton Oaks, exprime l'opinion que le «Conseil de Sécurité» devrait être limité aux seules grandes puissances – Empire britannique, États-Unis d'Amérique, URSS, Chine et France – sans compter des sièges réservés à tour de rôle à des puissances secondaires.

2. Société des Nations

Comme vous le savez, par une résolution de la dernière assemblée de la Société des Nations²³ qui s'est tenue à Genève, la «Commission de Contrôle» de cette institution a été chargée d'agir comme «negotiorum gestor» durant la période d'inactivité forcée de la Société des Nations. S'étant fixés aux États-Unis, les membres de la «Commission de Contrôle» sont maintenant venus à Londres pour une réunion qui commencera officiellement le mois prochain. Ils ont eu, en attendant, de nombreux contacts avec des personnalités du Gouvernement britannique, notamment avec M. Eden, Ministre des Affaires Étrangères, et avec M. Butler, Ministre de l'Éducation (également bien connu à Genève à l'époque où il représentait, comme Sous-Secrétaire d'État aux Affaires Étrangères, la Grande-Bretagne auprès de la Société des Nations) etc. J'ai eu l'occasion à la fin du mois dernier de vous donner, par la voie la plus rapide, quelques indications sur l'un ou l'autre des échanges de vues qui ont eu lieu ici.²⁴

²² Annotation dans le texte original: P.S. 26. I, Mr. Anthony Eden a exprimé à nouveau cet avis très net, à l'occasion d'un déjeuner où je l'ai rencontré aujourd'hui, 26 janvier. Pour un compte rendu de l'entretien avec le Ministre britannique des affaires étrangères Anthony Eden, cf. DDS, vol. 15, doc. 348, dodis.ch/47952.

²³ Cf. le Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la XX^e session de l'assemblée de la Société des Nations du 30 janvier 1940, dodis.ch/54304.

²⁴ Non retrouvé.

De conversations avec M. Hambro ainsi qu'avec Mr. Lester – que je reverrai – j'ai eu l'impression que la «Commission de Contrôle» s'occupe maintenant avant tout d'étudier les bases d'une incorporation possible d'institutions de la Société des Nations dans le système du nouveau pacte projeté. Il est apparemment prévu de mettre les organisations techniques existantes sous l'autorité du conseil économique prévu à Dumbarton Oaks.

Vous savez, par une de mes dépêches précédentes,²⁵ que Mr. Richard Butler, qui lui-même a gardé les meilleurs souvenirs de l'atmosphère de collaboration internationale qui régnait à Genève, pense aujourd'hui que, pour des raisons de politique générale, le siège des futures organisations sera à Vienne plutôt qu'ailleurs. Il n'est pas téméraire d'admettre que c'est l'URSS avant tout qui désire voir fixé dans une grande ville, se trouvant en tout cas très près de sa propre sphère d'influence, le centre du mécanisme international de demain. Des raisons techniques – possibilités de logement des institutions internationales sur une vaste échelle, etc. – sont également invoquées en faveur du choix de Vienne. Un élément que l'on sous-estime peut-être est le fait que Vienne, surtout dans la situation de l'après-guerre, pourrait devenir un centre d'intrigues balkaniques et ne présenterait guère l'atmosphère sereine de Genève. Une décentralisation des organes créés dans le cadre du futur pacte de sécurité peut cependant un jour paraître désirable. Du point de vue suisse, il peut sans doute y avoir des objections sérieuses, notamment des considérations de neutralité, à abriter sur notre territoire des organes quasi militaires ou un état-major international dépendant du Conseil de Sécurité.²⁶ Ce qui paraît souhaitable à notre point de vue, c'est le retour sur notre territoire des organisations techniques. Le résultat de démarches à cet effet est encore très aléatoire, mais le moment vous paraîtra peut-être venu pour proposer au Conseil Fédéral de donner des directives précises en la matière aux missions diplomatiques suisses à l'étranger,²⁷ à la suite de celles que M. Pilet-Golaz m'a données verbalement, en novembre dernier, d'une manière préalable.

Il ne faut pas se dissimuler qu'à Londres – je ne puis parler que de ce poste – le fait que la Suisse a tardé beaucoup à verser les contributions aux frais de cet organisme,²⁸ que lui imposait l'appartenance à la Société des Nations, a été longtemps critiqué et parfois d'une manière assez âpre. L'on a pu comprendre que notre pays, vu la situation difficile dans laquelle il s'est longtemps trouvé, ait pu juger nécessaire de rendre moins continue son action à la Société des Nations. Mais il y a eu bien peu de compréhension pour le fait que la Suisse, qui en 1919 avait par une démarche officielle de M. Calonder²⁹ revendiqué le siège de la Société des Nations et qui l'avait obtenu, n'ait pas payé pendant ces années ses contributions. Je vous livre, sous une forme crue, une réflexion que d'une manière plus enveloppée

25 Non retrouvées.

26 Sur la question des activités du Conseil de Sécurité sur le territoire suisse, cf. QdD 15, doc. 6, dodis.ch/45, ainsi que dodis.ch/42 et dodis.ch/147.

27 Cf. QdD 14, doc. 47, dodis.ch/47886, ainsi que la lettre du Ministre Ruegger au Conseiller fédéral Petit-pierre du 12 décembre 1945, dodis.ch/139.

28 Cf. note 5.

29 Cf. la lettre du Chef du DPF, le Conseiller fédéral Felix Calonder, au Président de la conférence de la paix, Georges Clemenceau, du 22 mars 1919, dodis.ch/44018. Concernant la question du siège de la Société des Nations à Genève, cf. la compilation dodis.ch/C1667.

on a pu entendre ici: il se peut fort bien qu'en raison de certaines circonstances particulières quelqu'un renonce à fréquenter un club, mais cela ne le dispense pas de payer ses cotisations.

Lors de ma dernière visite en Suisse, j'ai été très heureux d'entendre du Chef du Département Politique³⁰ qu'une proposition tendant à régler les contributions arriérées était à l'étude.³¹ Cette proposition a été depuis lors traduite dans les faits et a certainement éclairci l'atmosphère.³² Ainsi que me l'a écrit récemment Mr. Lester, Secrétaire Général en fonction de la Société des Nations «cette décision est tardive mais elle constitue une bonne chose».³³ Mr. Lester en effet est parmi les fonctionnaires, dirigeant les institutions internationales, un de ceux qui reconnaît pleinement les avantages de Genève comme siège de la Société des Nations.

La décision prise par les Chambres,³⁴ sur la proposition du Conseil Fédéral, a d'ailleurs eu un effet indirect très considérable. Les milieux, qui en différents pays se réclamaient de l'abstention de la Suisse, se trouvent aujourd'hui en mauvaise posture. La Suède par exemple, qui avait payé une partie seulement de ses contributions antérieures, a fait connaître officiellement qu'elle réglerait incessamment le solde de ses dettes. En Amérique aussi, où la carence de la Suisse avait apparemment été exploitée lors d'une conférence du Travail à Philadelphie, la décision récente enlèvera un argument de propagande qui nous était défavorable. Enfin et surtout, nous ne verrons plus circuler, de par le monde, et dans des milieux très divers, les papiers indiquant le nom de la Suisse parmi les états n'ayant pas rempli leurs obligations financières envers la Société des Nations. Une première prémisse existe pour agir plus efficacement à l'avenir sur le plan de la coopération internationale.

3. Organisation Internationale du Travail³⁵

Le conseil d'administration du Bureau International du Travail se réunit également en ces jours à Londres. C'est Mr. Bevin, Ministre anglais du Travail, qui ouvre ces délibérations considérées comme fort importantes. J'apprends de notre compatriote, M. Reymond, Chef de Cabinet du directeur du Bureau International du Travail, qu'une série de documents ayant trait à la présente session a été transmise par ses soins à l'Office Fédéral du Travail, de l'Industrie et des Arts et Métiers. Je m'abstiens donc de revenir ici sur leur contenu. Qu'il me suffise de rappeler que le conseil d'administration décidera sans doute, à la présente session, de convoquer une session ordinaire de la Conférence Internationale du Travail, au cours de l'année 1945. L'ordre du jour de cette conférence comporte les normes minima de politique sociale dans les territoires dépendants; les problèmes découlant des travaux de la Commission des questions constitutionnelles (par exemple la réad-

30 *Max Petitpierre.*

31 *Pour la proposition du DPF en date du 3 novembre 1944, cf. le PVCF N° 1950 du 10 novembre 1944, CH-BAR#E1004.1#1000/9#14006*.*

32 *Cf. note 5.*

33 *Cf. la lettre du Secrétaire général de la Société des Nations, Seán Lester, au Ministre Ruegger du 10 janvier 1945 dans le dossier CH-BAR#E2200.40-03#1000/1662#1* (I.B.1).*

34 *Cf. note 5.*

35 *Sur l'Organisation internationale du travail, cf. QdD 15, doc. 1, dodis.ch/47395, ainsi que dodis.ch/R1601 et dodis.ch/R224.*

mission de l'Italie comme membre de la Conférence du Travail), et des rapports du directeur, entre autres sur le maintien de hauts niveaux d'emploi pendant la période de reconstruction et de reconversion de l'industrie et sur les relations de travail par rapport spécialement aux conventions collectives; les clauses concernant le travail dans les contrats publics et autres cas analogues, etc. La conférence envisagée sera vraisemblablement convoquée à partir du 1^{er} octobre. Comme les réunions précédentes se sont tenues à New York et à Philadelphia, le conseil d'administration estime qu'il convient d'avoir la session de 1945 du côté européen de l'Atlantique. Il y a encore – mais sur ce point des éléments de politique générale entreront en jeu – une forte tendance à revenir au siège statutaire, c'est-à-dire à Genève.³⁶ Le directeur du Bureau International du Travail, actuellement à Londres, M. Phelan, déclare ne pas avoir caché ses préférences personnelles pour le choix de Genève, lors d'une conversation qu'il a eue avec mon collègue de Washington, M. Bruggmann. D'autre part, M. Phelan vient de faire connaître que l'organisation internationale du travail attache, comme il va de soi, la plus grande importance à une collaboration effective de l'URSS,³⁷ et il faut donc s'attendre à ce que toute décision définitive soit subordonnée au règlement final de nos rapports avec l'Union Soviétique,³⁸ si ce règlement peut avoir lieu une fois ou l'autre.

D'une manière générale, les hauts fonctionnaires du BIT., qui ont quitté Genève pour Montréal, paraissent être devenus encore plus favorables à l'idée de maintenir Genève comme siège de l'organisation qu'ils ne l'étaient auparavant.³⁹ Le manque d'un service bien organisé, comme il existait à Genève, s'est en effet fait sentir durant la période «d'exil» du BIT.

4. Cour Permanente de Justice Internationale

Lors de la conférence de Dumbarton Oaks, il n'a pas été question, d'une manière détaillée, de l'organisation d'une cour de justice internationale, dont les grandes puissances se sont bornées à reconnaître la nécessité. La préparation spéciale des délégués des «Big Four» ne les désignait d'ailleurs pas d'une manière toute particulière à discuter d'une question qui exige une formation tout à fait autre. La formule de Dumbarton Oaks laisse cependant prévoir que la Cour Permanente de Justice Internationale, telle qu'elle fonctionnait de 1932 à 1940 à La Haye, restera à peu près intacte. Toutefois, il faut compter avec une répugnance, peut-être encore plus grande qu'après la dernière guerre, des principales puissances à soumettre des litiges de caractère semi-politique et semi-juridique à un règlement judiciaire. Vous savez d'autre part, par de précédentes communications de la Légation,⁴⁰ qu'un comité interallié a siégé de 1943 à 1944 à Londres pour discuter de l'avenir

³⁶ Cf. la notice de Raymond Christinger du 13 novembre 1945, CH-BAR#E2001-04#1000/124#17* (F.32.42.0).

³⁷ Sur ce sujet, cf. le télégramme de la Légation de Suisse à Londres au DPF du 14 septembre 1944, CH-BAR#E2001-04#1000/124#17* (F.32.42.0).

³⁸ Cf. la compilation thématique Rétablissement des relations diplomatiques avec l'URSS (1946), dodis.ch/T1586.

³⁹ Cf. la lettre du Chef du DFEP, le Conseiller fédéral Walther Stampfli, au Chef du DPF, le Conseiller fédéral Marcel Pilet-Golaz, du 4 novembre 1944, CH-BAR#E7001B#1000/1060#414* (3.0).

⁴⁰ Cf. la lettre de la Légation de Suisse à Londres au Ministre Pierre Bonna du 5 juin 1944, CH-BAR#E2001E#1000/1571#2432* (B.63.40.01.).

de la Cour Permanente de Justice Internationale.⁴¹ Le résultat des études de ce comité, présidé par Sir William Malkin, juriconsulte du Foreign Office, a été présenté au Parlement sous forme d'un White Paper «Report of the informal interallied committee on the future of the Permanent Court of International Justice, 10th February 1944». Le rapport en question, à l'élaboration duquel plusieurs juristes distingués comme Kaeckenbeeck et Sir William Malkin lui-même ont participé, de même que M. Colban, Ambassadeur de Norvège, présente sans doute de l'intérêt. Toutefois, le vice principal de ce rapport et des propositions qu'il contient réside dans le fait qu'aucun de ses auteurs n'a eu une expérience personnelle du mécanisme de la Cour Permanente de Justice Internationale. De là une série de propositions, notamment touchant le nombre des juges, leur mode d'élection et de présentation, qui sont empreintes d'une méconnaissance complète du travail de la jurisprudence, sur le plan le plus élevé et le plus compliqué. Je me suis entretenu de ce rapport avec plusieurs des membres de la Commission Interalliée, qui n'ont pas manqué de reconnaître les lacunes et imperfections de ce rapport. Pour arriver à des propositions suffisamment solides, il sera sans doute inévitable que les instances compétentes prennent, le moment venu, l'avis des anciens juges les plus expérimentés de la Cour de Justice Internationale de La Haye, comme de notre compatriote M. Max Huber et de M. Anzilotti, etc., le cas échéant aussi du Greffier actuel de la Cour, M. López Oliván, ancien ambassadeur d'Espagne à Londres. J'apprends d'ailleurs que M. Oliván doit venir prochainement à Londres, en compagnie du Président actuel de la Cour (d'ailleurs personnalité peu remarquable), M. Guerrero.

Vu la part prise par la Suisse à l'élaboration du premier statut de la Cour Permanente de Justice Internationale,⁴² il serait souhaitable que nos associations compétentes, et le cas échéant les membres du Groupe suisse de la Cour Permanente de Justice Internationale de La Haye, émettent des avis qu'il serait utile, sinon de publier du moins de faire connaître. Le temps me manque, hélas, pour vous soumettre en ce moment une appréciation personnelle des différentes clauses du projet du comité de juristes interalliés.

Il paraît y avoir unité à voir fixé à nouveau le siège de la Cour Permanente de Justice Internationale à La Haye, tout en laissant la possibilité d'une certaine décentralisation soit au moyen de réunions périodiques de la Cour dans d'autres capitales, soit au moyen de la création de chambres plus ou moins indépendantes – dont la jurisprudence risquerait toutefois d'entamer l'unité de la pensée juridique de la Cour.

5. UNRRA⁴³

Cette organisation, à laquelle tant d'espoirs se sont attachés à un moment donné, est aujourd'hui encore l'objet des commentaires les plus divers. L'autre jour

⁴¹ Sur l'établissement de la Cour internationale de justice, cf. le dossier CH-BAR#E2001E#1000/1571#2432* (B.63.40.01.).

⁴² Sur l'adhésion de la Suisse à la Cour permanente de justice internationale, cf. la compilation dodis.ch/C2204.

⁴³ Pour les relations entre la Suisse et l'UNRRA, cf. le rapport du DPF du 29 décembre 1943, dodis.ch/52266 ainsi que DDS, vol. 16, doc. 2, dodis.ch/1699.

M. Massigli, Ambassadeur de France, qui a pourtant une expérience incontestable de la collaboration internationale, m'a dit que l'UNRRA, à son sens, «est moins qu'un programme, un simple mot». Les Gouvernements en exil, qui s'étaient en partie liés par des contrats avec l'UNRRA, ne ménagent pas moins leurs critiques. Le Ministre des Affaires Étrangères des Pays-Bas, M. van Kleffens, m'a parlé en des termes très amers non seulement de l'insuffisance d'action qui, selon lui, caractérisait l'œuvre de UNRRA, mais aussi du fait que cet organisme créerait des entraves en ne réussissant presque jamais à enfoncer des coins dans les systèmes de livraisons aux pays libérés, ou à libérer, selon la méthode des «war priorities». Le Ministre des Affaires Étrangères de Norvège, M. Lie, quoique plus prudent, se montre également fort critique à l'égard des réalisations du nouvel organisme. Le fait qu'un homme aussi capable que Sir Arthur Salter se soit démis de ses fonctions de vice-directeur général de l'UNRRA est également significatif pour les difficultés initiales que rencontre la nouvelle administration internationale.

Et cependant, l'UNRRA prétend avoir obtenu récemment quelque succès. Tandis qu'au début, les représentants de l'URSS bloquaient apparemment beaucoup d'initiatives en indiquant sans cesse qu'ils n'avaient pas de pleins pouvoirs, mais devaient référer sur tout point à Moscou – et que Moscou tardait, tout aussi régulièrement à donner une réponse – on déclare maintenant que l'Union Soviétique admet des représentants de l'UNRRA pour la reconstruction du territoire libéré de la Tchécoslovaquie et de la Pologne (de Lublin).

Dans ses contacts occasionnels avec les services de l'UNRRA, la Légation a dû s'adresser, comme c'était normal de le faire, aux fonctionnaires du siège de Londres de cette institution. Il se peut, toutefois, qu'une action plus directe et plus efficace devienne possible par le canal des autorités britanniques si celles-ci, comme plusieurs indices permettent de le croire, prendront une part plus agissante au nouvel organisme. Mr. Richard Law, Ministre d'État au Foreign Office, qui a présidé à plusieurs reprises les délégations britanniques aux conférences d'UNRRA, m'a dit qu'il comptait se spécialiser de plus en plus dans ce travail captivant. Tout récemment, un des Sous-Secrétaires d'État Adjoints au Foreign Office, Sir Georges Rendel, ancien ambassadeur auprès du Gouvernement yougoslave, avec lequel je demeure également en contact, a été affecté tout spécialement à l'étude des problèmes d'UNRRA du point de vue britannique. Il se peut donc que cette nouvelle impulsion donnée du côté britannique aide aussi à notre coopération avec UNRRA non pas, cela va sans dire, comme membre de cette organisation mais, pour employer un terme tiré de notre histoire constitutionnelle, comme «zugewandter Ort».

Soit dit entre parenthèses, le récent voyage de Mr. Richard Law en Amérique n'a pas produit tous les résultats que l'on souhaitait du côté britannique. En face des nécessités immenses d'aide pour les pays libérés, le tonnage dont il a pu obtenir la disposition – à un moment où un nombre incalculable de bateaux sont dirigés vers l'Extrême-Orient pour le ravitaillement des armées alliées – est extrêmement limité. Une priorité d'aide a été reconnue à la Belgique et à la Hollande pour le moment où ce dernier pays, qui dépend actuellement du ravitaillement partiel de la Suède et de l'apport de notre «Henry Dunant», sera entièrement libéré. De nombreux milieux anglais, jusque dans les ministères, déplorent que l'aide

promise naguère à l'Italie libérée, et qui répondrait à une nécessité très urgente, ne soit pas encore en vue. Notre Comité International de la Croix-Rouge pourra donc avoir encore un rôle important à jouer, indirectement aussi pour le prestige de la Suisse, en devançant, comme il le fait aux Pays-Bas, l'aide apportée par les Alliés. Le «Don Suisse» pourra de même prévoir dès maintenant, semble-t-il, une aide à l'Italie dans le cadre de son action prévue pour ce pays voisin.

Les critiques formulées, à vrai dire davantage dans des conversations privées que publiquement, à l'égard du manque d'efficacité montré jusqu'à présent par UNRRA, se sont suffisamment cristallisées pour que l'on parle ouvertement de l'inscription de cet objet à l'ordre du jour de la prochaine réunion des trois principales puissances.

6. Organismes internationaux établis en Suisse

Je ne parle ici que pour mémoire du Comité International de la Croix-Rouge dont l'activité durant la présente guerre, tant au moyen de ses services centraux que par l'entremise de ses délégations dans plus de 40 pays, a singulièrement accru, d'une manière indirecte, le prestige de la Suisse à l'étranger. Les effets d'une propagande utile de cette institution sur le plan international se font déjà sentir. Preuve en est le succès qu'ont aussi sur les écrans britanniques les films consacrés à l'œuvre de la Croix-Rouge Internationale. Le fait que, durant les événements tragiques de Grèce, ce fut la délégation du CICR qui a pu négocier la plus épineuse question laissée en suspens après la visite de Mr. Churchill à Athènes, soit l'échange des prisonniers entre les forces britanniques et grecques d'une part – ELAS⁴⁴ d'autre part – a créé ici une profonde impression. Ceci pour ne citer qu'un dernier cas récent, auquel s'ajoutent bien d'autres comme le ravitaillement des Channel Islands par les soins du CICR.

Le rôle incontesté de Genève dans le domaine humanitaire paraît avoir comme conséquence que certaines organisations du moins de la Société des Nations, comme notamment le Service d'Hygiène, dont un développement considérable est prévu après la guerre, pourront difficilement se séparer de ce qui fut le siège statutaire de la Société des Nations. En prévision toutefois de l'éventualité que des raisons de politique internationale s'opposeraient en définitive au retour à Genève des principales organisations techniques de la Société des Nations, nous devons sans doute tendre à fortifier, et à maintenir en tout état de cause, au moins ceux des organismes qui se trouvent ancrés à notre sol. Je ne parle pas ici des bureaux internationaux de Berne qui, à un moment ou un autre, seront peut-être invités à coordonner leurs activités comme «independent agencies», dans le sens de Dumbarton Oaks, avec la grande organisation future projetée. Les institutions qu'il convient cependant de mentionner ici sont: le Bureau International d'Éducation – qui doit tendre à maintenir sa vie propre et indépendante à l'endroit de la conférence projetée des ministres de l'éducation nationale des Nations Unies. Ce bureau compte des amis actifs en Angleterre, avec lesquels mon collaborateur, M. Girardet, demeure en contact, ce qui nous a permis de vous adresser une série de rapports à part.

⁴⁴ Cf. DDS, vol. 15, doc. 327, dodis.ch/47931.

Je mentionne également l'Union Interparlementaire qui peut renaître à une nouvelle vie après la guerre, l'Union internationale de Secours aux Enfants, dont le secrétaire général, M. Thélin, se trouve actuellement à Londres, pour reprendre les contacts interrompus pendant la guerre, etc. De toute façon, il faut monnayer le fait que les grands bâtiments de la Société des Nations et du BIT érigés sur notre sol donnent du jour au lendemain la possibilité d'outiller efficacement la collaboration internationale.

Pour terminer cette esquisse, qui ne tend qu'à rappeler une série de problèmes devant, me semble-t-il, faire l'objet de directives générales permettant à nos agents à l'étranger de parler d'une manière positive et uniforme, je voudrais ajouter ce qui suit. Du train dont vont les choses, ce sera probablement une erreur que de croire que les petites puissances en général pourront exercer comme telles, à la fin de cette guerre, une influence comparable à celle qui leur était dévolue après 1919. Vous vous souvenez que la suggestion publique du Général Franco, tendant à associer des puissances non belligérantes à la solution juridique des problèmes de demain, a été écartée, aux Chambres des Communes, par une déclaration très catégorique gouvernementale faite par Mr. Richard Law. Mais les petites puissances alliées elles-mêmes – Pays-Bas, Belgique, Grèce, etc. – ne se font aucune illusion quant à l'influence qu'elles pourront exercer en tant qu'États.⁴⁵ Je ne sais si j'ai eu l'occasion de citer dans un de mes rapports écrits un mot, peut-être cynique mais jugé ici véridique, qu'a prononcé avant son départ l'ancien ambassadeur des Soviets, M. Maisky, en parlant à un de mes collègues représentant un petit État: «Après la dernière guerre, les petites puissances avaient, sur le règlement des affaires internationales, une influence disproportionnée à leur potentiel militaire, économique, industriel et autre. Tout dans l'histoire suit la loi du pendule. Après cette guerre, par conséquent, ces mêmes petites puissances n'auront pendant assez longtemps qu'une influence moindre que ne le justifierait leur potentiel militaire et économique.»

En revanche, le personnel véritablement familiarisé avec les problèmes de l'organisation internationale qui n'existait jamais en abondance s'est, d'une manière générale, encore appauvri durant ces dernières années. Et c'est par cette brèche que les petites puissances pourront passer pour faire valoir leurs idées non pas officiellement, mais en encourageant des missions d'ordre qui, même sans être investies de mandats officiels, seront à même de proposer des solutions à la fois raisonnables et conformes aux intérêts de leurs pays. Un des principaux conseillers du Gouvernement belge m'a dit à ce sujet, il n'y a pas longtemps, qu'à un moment où les formules du règlement final ne sont pas encore arrêtées et où il y a parfois pénurie d'idées, des personnalités de petites puissances, qui ne sont ni des fonctionnaires, ni des diplomates, et auxquelles on parle par conséquent avec moins de réticence qu'aux agents officiels, peuvent plus facilement trouver des portes ouvertes. C'est un point de vue qui me paraît fort juste et sur lequel j'aurai l'honneur de revenir séparément.

45 Cf. QdD 15, doc. 4, dodis.ch/47922.