

## 35

E 2001(E)-/1/152  
[DoDiS-5041]

*Le Chef du Département politique, M. Petitpierre, au Chef du Département de Justice et Police, E. von Steiger*

*Copie*  
L LB

Berne, 6 novembre 1947

J'ai eu l'honneur de recevoir votre lettre du 27 octobre<sup>1</sup> relative à la position juridique du bureau en Suisse de la Commission préparatoire de l'Organisation internationale pour les Réfugiés.

Vous me communiquez votre note du 17 octobre au Dr. Rothmund<sup>2</sup> et la réponse de ce dernier en date du 22 octobre<sup>3</sup>, de même que l'extrait du procès-verbal de la séance du Conseil fédéral du 30 juin dernier<sup>4</sup>. Vous me demandez de me prononcer sur le point de savoir si l'organisation précitée possède des droits à l'égard de la Suisse, question à laquelle vous donnez vous-même une réponse négative.

Il est, à mon avis, tout à fait clair que la Commission préparatoire de l'Organisation internationale pour les Réfugiés n'est investie d'aucun droit ni d'aucune prérogative lui permettant de s'ingérer dans un domaine quelconque de l'activité des autorités suisses, fédérales ou cantonales. A ma connaissance, cette institution n'a pas revendiqué un tel rôle, pas plus pour elle-même que pour le bureau que, d'accord avec le Conseil fédéral, elle entretient en Suisse.

La Commission préparatoire assume par anticipation certaines des tâches qui incomberont à l'Organisation internationale pour les Réfugiés («OIR»). Celle-ci existera juridiquement lorsque quinze Etats, dont la somme des contributions représente le 75% du budget, auront ratifié la signature qu'ils ont apposée au bas de sa constitution.

Cette constitution a été arrêtée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 15 décembre 1946. Elle ne substitue pas l'OIR aux Etats. Elle ne la charge pas non plus de donner des directives aux gouvernements. L'OIR est une organisation intergouvernementale, dont le but est de régler dans les meilleures conditions possibles et dans le plus bref délai le grave problème des réfugiés et des «personnes déplacées», dont l'ampleur est devenue inquiétante depuis la deuxième guerre mondiale.

La Commission préparatoire de l'OIR a repris, à partir du 1<sup>er</sup> juillet, les tâches du Comité intergouvernemental. Vous vous souviendrez que ce Comité avait été créé en 1938, à l'issue de la conférence convoquée à Evian par le Président Roosevelt, dans le but de coordonner, sur le plan international, les mesures tendant à faire face à l'afflux dans divers pays – dont le nôtre – de réfugiés d'Allemagne et d'Autriche. Je m'abstiens de vous rappeler en quoi a

1. Cf. E 4001(C)-/1/266.

2. Non retrouvée.

3. Non retrouvée.

4. Cf. PVCF N° 1518 du 30 juin 1947, E 1004.1(-)-/1/482.

consisté l'activité du Comité intergouvernemental, au sein duquel nous avons joué un rôle actif, depuis sa création jusqu'au moment où il a été dissout. En effet, pendant la période qui a précédé la deuxième guerre mondiale et durant celle-ci, les rapports de la Suisse avec le Comité intergouvernemental ont été assurés par le Département fédéral de Justice et Police<sup>5</sup>. Il en a été de même depuis que la cessation des hostilités a permis au Comité d'intensifier son activité<sup>6</sup>. Le rôle du Département politique s'est borné, conformément à des décisions prises par le Conseil fédéral au vu de propositions présentées par vous et moi conjointement, à charger nos Ministres à Paris et à Londres d'occuper le siège de la Suisse au sein des réunions plénières du Comité intergouvernemental. MM. Burckhardt et Ruegger furent chaque fois assistés d'un de vos collaborateurs. En outre, le Département politique a défendu devant les Chambres le message par lequel le Conseil fédéral a demandé, le 17 décembre 1945<sup>7</sup>, puis obtenu, le 14 juin 1946, l'ouverture d'un crédit de deux millions pour assurer la participation de la Suisse au budget des opérations de secours incombant au Comité intergouvernemental pour les réfugiés.

Au cours d'une visite qu'il vous avait faite à la fin de 1944, Sir Herbert Emerson, Directeur du Comité intergouvernemental, avait proposé que celui-ci soit représenté en Suisse par un délégué<sup>8</sup>. Il ne pouvait s'agir d'un mentor, d'une sorte de bailli international donnant des directives aux autorités suisses ou exerçant directement une sorte de juridiction sur ceux des réfugiés qui se trouvent en Suisse et qui ressortissent, pour ce qui est de l'assistance, au Comité intergouvernemental. Il n'a même pas été question de conférer au délégué du Comité, comme cela s'est fait dans d'autres pays, sur l'initiative du Gouvernement intéressé, des tâches quasi-consulaires pour ce qui est de cette catégorie de réfugiés. On a estimé que la présence en Suisse d'un délégué du Comité, sur le concours duquel nous comptons pour obtenir le départ de nombre d'émigrés et de réfugiés, serait de nature à activer et à faciliter cette opération. On aurait probablement hésité à accepter la proposition de Sir Herbert Emerson si celui-ci avait envisagé, comme titulaire de sa délégation, un étranger ou une personnalité suisse ne jouissant pas de la confiance de l'autorité fédérale. Tel ne fut pas le cas, puisque Sir Herbert avait jeté son dévolu sur le Dr. Rothmund, chef de la Division de Police de votre Département. Ce choix constituait la meilleure garantie de ce que l'on ne s'immiscerait pas dans nos affaires.

Ainsi que cela a été relevé dans la délibération du Conseil fédéral du 30 juin et dans la correspondance consécutive avec le Comité intergouvernemental et avec la Commission préparatoire, cette dernière s'est purement et simple-

5. Cf. *tables méthodiques des volumes précédents*: Affaires sociales et humanitaires, Politique et activités humanitaires, Politique humanitaire.

6. Cf. *ibid.*

7. Cf. le Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant une contribution de la Confédération au comité intergouvernemental pour les réfugiés (du 17 décembre 1945), *FF*, 1945, vol. 97, II, pp. 747-751.

8. Sur les démarches de H. Emerson, entreprises à partir de septembre 1944, et la nomination de H. Rothmund au poste de représentant officieux du Comité intergouvernemental pour les réfugiés en janvier 1945, cf. E 2001(D)1968/74/11.

ment substituée au Comité dans l'exercice du rôle qu'il a joué sur notre territoire, rôle consistant à prêter son concours au Département fédéral de Justice et Police pour assurer l'émigration des réfugiés, auxquels nous accordons un asile temporaire, dans des pays qui les accueilleront définitivement. Ainsi qu'on l'a rappelé également à cette occasion, l'activité du Comité intergouvernemental en Suisse ne résultait pas d'un accord en due forme, mais de l'acquiescement de l'autorité fédérale. Quant aux modalités de cette activité, elles avaient leur origine dans des arrangements d'ordre pratique intervenus entre le Département fédéral de Justice et Police et le Comité intergouvernemental et non pas dans une position de droit conférée à cette institution par une tierce autorité quelconque, suisse ou internationale. Dans ces conditions, le Conseil fédéral n'avait pas de raison de s'opposer à cette substitution pour une période provisoire de trois mois à dater du 1<sup>er</sup> juillet. Au contraire, ne faisant pas partie de l'OIR, nous avions, semblait-il, intérêt à être assurés, grâce à l'existence en Suisse de ce bureau dirigé par un de nos ressortissants, qu'aucune initiative ne fût prise intéressant directement la Suisse sans qu'elle n'eût été examinée au préalable avec l'autorité fédérale.

Les compétences du bureau, désormais confiées à M. Zwerner, ne sauraient être différentes sous l'autorité de la Commission préparatoire de ce qu'elles étaient sous celle du Comité intergouvernemental, puisque, aux termes de la délibération rappelée ci-dessus, la Commission préparatoire s'est purement et simplement substituée au Comité intergouvernemental dans le rôle qu'il jouait par rapport à la Suisse. Comme le Comité intergouvernemental ne jouissait d'aucun pouvoir ni d'aucun droit envers les autorités suisses, fédérales ou cantonales, la Commission préparatoire, qui lui a été subrogée, ne peut prétendre à une position différente.

Tel paraît être, de toute évidence, l'aspect juridique de la question que vous avez soulevée. Du point de vue pratique, vous estimerez certainement que nous devons nous féliciter des services que le Comité intergouvernemental a rendus à la Suisse, notamment en la libérant d'un grand nombre de personnes qui avaient trouvé sur notre sol un asile temporaire. Il est évident que le problème des réfugiés ne peut être résolu que sur le plan international. Après le Comité intergouvernemental, la Commission préparatoire s'y attaque. La Suisse ne peut que souhaiter le succès de cette entreprise, car elle y a un intérêt à la fois direct et indirect. Il semble donc qu'elle doive faire ce qui est en son pouvoir pour faciliter la tâche de la Commission préparatoire comme elle le fit pour le Comité intergouvernemental. Cela doit nous être d'autant plus aisé que, n'ayant rien à cacher, nous avons avantage à documenter les tiers sur nos expériences.

Il convient d'ajouter que si le Département de Justice et Police désirait qu'il fût procédé à une mise au point concernant la position du bureau en Suisse de la Commission préparatoire de l'OIR, une telle mesure pourrait se fonder tant sur la délibération du Conseil fédéral du 30 juin dernier que sur les réserves formulées à cet égard dans la correspondance précitée.

J'espère que les quelques considérations qui précèdent contribueront à vous mettre en mesure de résoudre le problème que vous vous êtes posé et sur lequel vous avez bien voulu me consulter.

Je voudrais saisir cette occasion pour revenir sur la question fondamentale de l'attitude de la Suisse envers l'Organisation internationale pour les Réfugiés. Vous vous souviendrez que, dans sa séance du 8 juillet dernier, le Conseil fédéral avait chargé le Département politique «d'examiner, de concert avec le Département de Justice et Police et avec le Département des Finances et des Douanes, la question d'une adhésion éventuelle, le moment venu, de la Suisse à l'Organisation internationale pour les Réfugiés créée par la résolution du 15 décembre 1946 de l'Assemblée générale des Nations Unies». Il avait été en même temps prévu «qu'au cas où l'on nous interrogeait dans l'intervalle sur nos intentions, nous soyons autorisés à répondre que le Conseil fédéral n'a pas encore pris position à ce sujet, qu'il se réserve de le faire au moment où la question sera devenue actuelle, à savoir lorsque les conditions d'admission dans l'OIR d'Etats non membres des Nations Unies auront été définitivement fixées». Il fut également constaté que, «à supposer que le Conseil fédéral prenne, le moment venu, une détermination affirmative, celle-ci devrait être sanctionnée par l'Assemblée fédérale»<sup>9</sup>.

La situation n'a guère évolué au cours des trois mois qui se sont écoulés depuis la délibération du Conseil fédéral. Les débuts de l'OIR s'avèrent même encore plus laborieux qu'on ne l'avait prévu. Il serait donc prématuré de songer actuellement à une décision de principe du Conseil fédéral. En revanche, je crois que nous devrions franchir une nouvelle étape. Il s'agirait de demander au Conseil fédéral de nous mettre en mesure de préciser, si l'on nous questionne sur notre attitude, qu'il n'y a pas de raison de prévoir que la Suisse refusera son concours à l'OIR, pour autant que les conditions dans lesquelles il pourra s'exercer lui apparaîtront comme acceptables. Cette formule permettrait de corriger l'impression pénible créée par la diffusion de propos de M. Ponsot, Président de la Commission préparatoire de l'OIR, selon lesquels je lui aurais dit – ce qui est absolument inexact – que la Suisse avait pris une position négative vis-à-vis de cette institution. Autre avantage: on comprendrait que si l'on désire la participation active de la Suisse, il faut faire en sorte de ne pas lui demander une contribution prohibitive au budget de l'OIR.

Si, comme je le suppose, vous partagez mon avis sur ce point, je ferai préparer, d'accord avec vos services et ceux du Département des Finances et des Douanes, une proposition au Conseil fédéral<sup>10</sup> dans le sens esquissé ci-dessus<sup>11</sup>.

9. *Propos non retrouvés. Cf. cependant les PVCF N°s 111, 321, 1518 et 2123 des 14 janvier, 7 février, 30 juin et 23 septembre 1947, E 1004.1(-)/1/477, 478, 482 et 485.*

10. *A ce sujet, cf. PVCF N° 510 du 27 février 1948, E 1004.1(-)/1/490, PVCF N° 1807 du 29 juillet 1948, E 1004.1(-)/1/495, et PVCF N° 2705 du 10 septembre 1948, E 1004.1(-)/1/497.*

11. *Concernant les relations entre la Suisse et l'Organisation internationale pour les réfugiés, cf. aussi E 2001(E)-/1/146, 147, 179, E 2001-04(-)/6/28, E 4800.1(-)1967/111/87 et N°s 12, 26, 40 et 42 dans le présent volume. Au sujet de l'adhésion de la Suisse à l'OIR, cf. le Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'adhésion de la Suisse à l'Organisation internationale pour les réfugiés (du 24 mars 1949), FF, 1949, vol. 101, I, pp. 109-130, ainsi que PVCF N° 599 du 24 mars 1949, E 1004.1(-)/1/503.*