

17 avril 1953

o.B.63.02.7. - OF.

N o t i c e

Enquête des autorités américaines à l'égard de leurs ressortissants employés par des Organisations Internationales ayant leur siège en Suisse.

---

1) Le 7 janvier 1953 une proposition de loi a été présentée au Sénat américain en vue d'introduire l'obligation pour tout citoyen américain d'être en possession d'un certificat délivré par l'Attorney General s'il veut entrer au service des Nations Unies ou d'une institution en relevant. Les demandes de certificats doivent porter les empreintes digitales du requérant et contenir des déclarations sous la foi du serment sur les points suivants:

a) Le requérant a-t-il été arrêté, inculpé ou condamné pour la violation d'une loi américaine, à l'exception des lois sur la circulation routière ?

b) A-t-il appartenu à une organisation préconisant le renversement du gouvernement américain par la violence ?

c) A-t-il porté un nom autre que celui inscrit sur la demande ?

d) S'est-il vu refuser un passeport américain ?

e) A-t-il été licencié ou a-t-il démissionné d'un emploi relevant du gouvernement américain ?

Le certificat doit être refusé si l'Attorney General estime que l'entrée du requérant au service des Nations Unies peut raisonnablement constituer une menace probable contre la sûreté des Etats-Unis.

Des formalités analogues devront être accomplies dans un délai de 60 jours à compter de la promulgation de la loi par les fonctionnaires américains des Nations Unies et des institutions en relevant.

Des peines allant jusqu'à 10.000 dollars d'amende et à 5 ans d'emprisonnement frapperont les citoyens américains qui accepteront un emploi aux Nations Unies sans être en possession d'un certificat, qui resteront au service des Nations Unies sans se soumettre aux formalités prescrites ou qui feront des déclarations fausses ou incomplètes.

...



- 2 -

2) Le 9 janvier 1953 le Président des Etats-Unis a ordonné une enquête sur les citoyens américains que le Secrétariat des Nations Unies emploie ou envisage d'employer en vue de déterminer si l'on peut raisonnablement douter de leur loyalisme envers le gouvernement américain. Tel pourra être le cas si l'intéressé a commis des actes de sabotage ou d'espionnage, préparé de tels actes ou fréquenté en connaissance de cause des espions ou des saboteurs, s'il a commis des actes de trahison ou de sédition ou fait de la propagande en faveur de tels actes, s'il a fait appel à la violence pour modifier la forme constitutionnelle de gouvernement des Etats-Unis, s'il a divulgué des documents officiels et secrets, si, dans un emploi au service du gouvernement américain, il a exercé ou tenté d'exercer ses fonctions de manière à servir les intérêts d'un gouvernement étranger plutôt que ceux du gouvernement américain, s'il a été membre d'une organisation américaine ou étrangère déclarée subversive ou s'il a sympathisé avec une telle organisation.

Les renseignements recueillis au cours de l'enquête seront communiqués au Secrétaire général des Nations Unies pour qu'il puisse s'en inspirer dans l'accomplissement des devoirs que lui imposent la Charte des Nations Unies et le Statut du personnel en ce qui concerne l'intégrité des membres de ce personnel.

La même enquête est prévue à l'égard des fonctionnaires américains des autres organisations internationales dont les Etats-Unis sont membres.

3) Après avoir consulté un comité de juristes qui a présenté son rapport le 29 novembre 1952, le Secrétaire général des Nations Unies a déterminé son attitude à l'égard des problèmes soulevés par les enquêtes effectuées par les autorités américaines. Il a rappelé tout d'abord l'article 100 de la Charte des Nations Unies aux termes duquel, dans l'accomplissement de leurs devoirs, le Secrétaire général et le personnel ne solliciteront ni n'accepteront d'instructions d'aucun gouvernement. Dans le même article chaque membre des Nations Unies s'est engagé à respecter le caractère exclusivement international des fonctions du Secrétaire général et du personnel et à ne pas chercher à les influencer dans l'exécution de leur tâche. En conséquence le Secrétaire général se réserve le droit d'apprécier la valeur des renseignements qui lui sont communiqués par les Etats membres sur tel ou tel fonctionnaire des Nations Unies.

L'article 100 dispose d'autre part que les membres du personnel doivent s'abstenir de tout acte incompatible

...

- 3 -

avec leur situation de fonctionnaires internationaux. Le Secrétaire général considère qu'ils doivent inspirer confiance à tous les Etats membres et faire preuve d'un triple loyalisme à l'égard de l'organisation, de leur pays d'origine et du pays où ils résident. Le Secrétaire général apprécie donc de recevoir toute information permettant de douter du loyalisme d'un de ses fonctionnaires, pour autant qu'il s'agisse d'un simple renseignement et non d'une tentative de l'influencer dans l'accomplissement de sa tâche.

Lors des enquêtes menées par des autorités américaines sur des fonctionnaires américains des Nations Unies résidant aux Etats-Unis, l'intéressé a, selon la Constitution américaine, la faculté de ne pas répondre à une question s'il estime que sa réponse pourrait conduire à une auto-incrimination. Le Secrétaire général a décidé de licencier ceux de ses fonctionnaires qui ont fait ou qui feront usage de cette faculté, car il considère que leur attitude équivaut à un aveu.

Quoi qu'il en soit, les mesures prises par les autorités américaines ont créé un profond malaise parmi les fonctionnaires du Secrétariat. De son côté, le journaliste Lippmann a déclaré que toutes ces difficultés provenaient de la "gaffe colossale" qu'on avait faite en fixant le siège des Nations Unies sur le territoire d'une grande Puissance.

4) Conformément au décret présidentiel du 9 janvier 1953, la délégation permanente des Etats-Unis à Genève a demandé au BIT, à l'OMS et à l'UIT de distribuer des questionnaires à leurs fonctionnaires américains. Les directeurs de ces organisations ont toutefois refusé de servir d'intermédiaires. La même attitude a été adoptée par le directeur de l'UNESCO à Paris. En revanche, l'Office européen des Nations Unies à Genève et la FAO à Rome ont accepté de distribuer les questionnaires, mais leur intervention paraît s'être limitée à cette distribution. La prise des empreintes digitales a notamment lieu aux Consulats des Etats-Unis.

Il est probable que l'enquête a été étendue aux fonctionnaires américains des autres organisations internationales établies en Suisse.

5) Afin de déterminer s'il convenait de tolérer cette activité des autorités américaines dans notre pays, nous avons consulté le service juridique de la Division des affaires politiques qui, à son tour, a demandé l'avis du Ministère public fédéral.

...

- 4 -

Le Ministère public a déclaré qu'on pourrait faire application de l'article 271 du Code pénal suisse qui punit ceux qui, sans y être autorisés, procèdent sur le territoire suisse, pour un Etat étranger, à des actes qui relèvent des pouvoirs publics. Il s'agirait donc de savoir si l'enquête entreprise par les représentants diplomatiques ou consulaires américains en Suisse sort du cadre normal de leur activité. Le Ministère public a ajouté qu'on pourrait aussi tenir compte de l'article 272 qui punit ceux qui, dans l'intérêt d'une autorité étrangère et au préjudice de la Suisse, de ses ressortissants ou de ses habitants, recueillent des renseignements sur l'activité politique de telle ou telle personne. Il paraît cependant difficile d'invoquer cette disposition, car les renseignements en question sont demandés aux intéressés eux-mêmes.

Le service juridique de la Division des affaires politiques estime que l'enquête sort du cadre normal des activités d'une Légation, d'un Consulat ou d'une délégation permanente auprès d'une organisation internationale, car il s'agirait d'actes de contrainte ou tendant à une contrainte. Le décret présidentiel du 7 janvier 1953 n'est toutefois assorti d'aucune peine et un représentant de la Légation des Etats-Unis nous a déclaré que personne n'était obligé de répondre au questionnaire. La situation serait différente si le projet de loi du 7 janvier 1953 entrait en vigueur, car il prévoit des peines importantes. Mais même alors, la seule contrainte possible est celle qui serait exercée sur territoire américain et l'on ne voit pas en quoi notre souveraineté serait atteinte.

6) Dans les accords qu'il a conclus avec des organisations internationales pour régler leur statut juridique en Suisse, le Conseil fédéral s'est engagé non seulement à respecter, mais encore à garantir l'indépendance et la liberté d'action de ces organisations. Il a aussi accordé à leurs fonctionnaires des immunités expressément destinées à assurer en toute circonstance le libre fonctionnement des organisations et la complète indépendance de leurs agents.

Le gouvernement américain ne paraît pas avoir la même conception de ses devoirs à l'égard des organisations internationales. Sans doute prétend-il agir dans leur intérêt en les aidant à découvrir ceux de leurs fonctionnaires dont le loyalisme est douteux, mais il est clair que les méthodes employées vont au delà d'un tel but et qu'elles ont pour effet de porter atteinte à la liberté d'action des organisations dans les questions de personnel. Nous ne pouvons pas non plus retenir le fait que ces organisations ont de bon gré, mal gré, s'accommoder des exigences américaines,

...

- 5 -

car on sent dans leur attitude un malaise indéniable.

Nous pourrions donc faire valoir auprès des Américains que nous avons pris l'engagement de garantir sur le territoire suisse l'indépendance et la liberté d'action des organisations internationales et que nous attendons des autres gouvernements qu'ils adoptent dans notre pays une attitude semblable.

Ce faisant nous apporterions un appui aux organisations internationales dans leur résistance aux prétentions américaines et nous faciliterions nos démarches futures en vue d'obtenir que de nouvelles organisations internationales s'établissent en Suisse.